



# राजनीति विज्ञान

लेखक

डॉ० वी० के० अरोडा ।

प्रोफेसर

ह च मा राजस्थान राज्य लोक प्रशासन संस्थान  
जयपुर

प्रकाशक

गाडोदिया पुस्तक भंडार

फड बाजार, श्रीकानेर-३३४००१

प्रकाशक :  
किशनलाल गाडोदिया  
गाडोदिया पुस्तक भंडार  
फड बाजार, बोकानेर  
फोन नं 4080, 5330

c विजय कुमार बरोडा (1983)

संस्करण : 1986-87  
मूल्य  
छात्र संस्करण रु० 35 00  
पुस्तकालय संस्करण रु० 45 00

मुद्रक  
प्रेसको इण्डिया, भोजपुर, दिल्ली-53

मित्र, दार्शनिक और पथ-प्रदर्शक  
डा० लक्ष्मण सिंह राठी  
को  
सादर  
समर्पित





# भूमिका

राजनीति शास्त्र के मूल सिद्धान्तों की व्याख्या करने वाली पाठ्य-पुस्तकों का अभाव नहीं है, फिर भी एक नयी पुस्तक लिखने की आवश्यकता क्यों हुई—यह एक स्वाभाविक प्रश्न है। वस्तुतः पिछले पचास वर्षों में राजनीति शास्त्र के अध्ययन के क्षेत्र में जो विस्मयकारी परिवर्तन हुए हैं, उन्हें देखते हुए यह साहस किया गया है। आधुनिक युग क्रांतिकारी रूपान्तरणों का युग है, जिसने भौतिक ही नहीं अकादमिक जगत के स्वरूप को भी बुनियादी तौर पर बदल दिया है। राजनीति शास्त्र के मूल सिद्धान्तों के विषय में अब हमारी धारणाएँ वैसी नहीं हैं, जैसी कुछ वर्ष पहले थीं। एक नयी प्रक्रिया की शुरुआत हो चुकी है जो राजनीति शास्त्र के सिद्धान्तों की समग्र व्याख्या की खोज में है। इस अंतरिम अवस्था में राजनीतिक सिद्धान्तों के विषय में पुरानी और नयी पीढ़ी के चिंतन के बीच अंतर को मिटाना तथा विद्यार्थियों को परीक्षा की दृष्टि से भी विषय से सम्बंधित नयी जानकारी देना, इस पुस्तक का लक्ष्य है। उदाहरण के लिए, 'जनतंत्र' के विषय में थोड़ा-बहुत सभी जानते हैं। उनकी एक धारणा भी होती है। लेकिन पुस्तक में 'जनतंत्र' का अर्थ आदि पढ़ने से उन्हें विषय से सम्बंधित नये दृष्टिकोणों का परिचय मिलेगा और 'जनतंत्र' की आत्मा को पहचानने और उसके स्वरूप को समझना आसान हो जायेगा। मूलतः पुस्तक पुरानी शैली में है, नये विचार, व्याख्याएँ (Definitions) आदि इसलिए हैं कि पुस्तक नवीन और रोचक लगे तथा राजनीतिक सिद्धांत या अवधारणाएँ (Concepts) अधिक स्पष्ट हो सकें।

पुस्तक में मौलिकता का दावा करना उन विद्वानों के प्रति कृतज्ञता होगी जिनकी रचनाओं से मुझे प्रेरणा व सहायता मिली है। तो वह मेरा निजी दृष्टिकोण है जो विवादास्पद हो सकता है।

पुस्तक को सुधारने के लिए भेजे गये रचनात्मक सुझावों का आदर किया जायेगा।

—विजय शरोडा



11 फरवरी, 1983

# विषय-सूची

अध्याय 1 राजनीति शास्त्र की परिभाषा, क्षेत्र व महत्त्व (Definitions, and Scope importance of Political Science) 1—19

राजनीति शास्त्र की परिभाषा, परम्परागत परिभाषाएँ, आधुनिक व समवालीन परिभाषाएँ, राजनीति शास्त्र का क्षेत्र, क्षेत्र के विषय में आधुनिकतम दृष्टिकोण राजनीति शास्त्र के परम्परागत व आधुनिक स्वरूप में भेद, राजनीति शास्त्र के अध्ययन की उपयोगिता व महत्त्व, अभ्यासार्थ प्रश्न।

अध्याय 2 राजनीति शास्त्र का स्वभाव तथा नाम विभेद (Political Science—Nature and Terminology) 20—36

राजनीति शास्त्र विज्ञान क्या है, राजनीति शास्त्र विज्ञान क्यों नहीं है? पक्षवेक्षण व परीक्षण का अभाव, निष्कर्षों में निश्चितता का अभाव, कम विषयकता का अभाव, भविष्यवाणी की क्षमता का अभाव, राजनीति शास्त्र की वैज्ञानिकता, तथा आवश्यकता व उनका क्रमबद्ध अध्ययन, पक्षवेक्षण व प्रयोग का अभाव, वाय का लक्षण का तारतम्य, सामान्य नियमों का अस्तित्व, भविष्यवाणी करना सम्भव, निष्कर्ष, राजनीति शास्त्र एक कला भी है, नाम विभेद—राजनीति, राजनीतिक विज्ञान, राजनीति दर्शन, राजनीतिक चिन्तन, अनेक राजनीति शास्त्र, राजनीति शास्त्र ही सर्वाधिक उपयुक्त, अभ्यासार्थ प्रश्न।

अध्याय 3 राजनीति शास्त्र की अध्ययन पद्धतियाँ और उपागम (Methods and Approaches) 37—62

प्राग्मनात्मक पद्धति, निगमनात्मक पद्धति, सादृश्यात्मक पद्धति, पद्धतियाँ प्रयोगात्मक पद्धति पक्षवेक्षणात्मक पद्धति, ऐतिहासिक पद्धति तुलनात्मक पद्धति, दार्शनिक पद्धति, समाज शास्त्रीय पद्धति, जीवशास्त्रीय पद्धति, मनोवैज्ञानिक, सांख्यिकी पद्धति वैज्ञानिक पद्धति, वैज्ञानिक पद्धति के चरण सीमाएँ, राजनीति शास्त्र के अध्ययन के विविध दृष्टिकोण या उपागम, विधिशास्त्रीय उपागम, आर्थिक उपागम आनुभविक उपागम, व्यवहारवादी उपागम, व्यवहारवादी उपागम के आधार, व्यवहारवाद की सीमाएँ और दोष, व्यवहारवाद का राजनीति विज्ञान पर प्रभाव, उत्तर व्यवहारवाद, निष्कर्ष।

4 राजनीति शास्त्र का अन्य सामाजिक शास्त्रों से सम्बन्ध (Relation of Political Science to other Social Sciences) 63—81

राजनीति शास्त्र व समाज शास्त्र, राजनीति शास्त्र और समाज शास्त्र में अन्तर, राजनीति शास्त्र और इतिहास, राजनीति शास्त्र और इतिहास में अन्तर, राजनीति शास्त्र और अर्थ शास्त्र, राजनीति शास्त्र व अर्थ शास्त्र में अन्तर, राजनीति शास्त्र व नीति शास्त्र, राजनीति शास्त्र व नीति शास्त्र में अन्तर, राजनीति शास्त्र और मनोविज्ञान, राजनीति शास्त्र और मनोविज्ञान में अन्तर, राजनीति शास्त्र और भूगोल, भूगोल द्वारा सामन प्रणाली का निर्धारण, भूगोल राष्ट्रीय विकास का कारक है, भूगोल राज्य की नीतियाँ निर्धारित करता है, राजनीति शास्त्र व भूगोल में अन्तर, राजनीति शास्त्र व अर्थ विचार्य, अभ्यासाय प्रश्न ।

#### अध्याय 5 राज्य और राज व्यवस्था (The State and Political System)

82—104

राज्य का अर्थ, परिभाषाएँ, राज्य शक्ति का प्रतीक है, राज्य एक बुराई है, राज्य एक सामाजिक संगठन है, राज्य एक वैधानिक वास्तविकता है, राज्य चार तत्वों से निर्मित राजनीतिक समुदाय है, परिभाषाओं का विवेचन और निष्कर्ष, राज्य के आधारभूत तत्व, जनसंख्या, प्रदेश, सरकार, सम्प्रभुता, निष्कर्ष, राज्य और सरकार, राज्य और अर्थ समुदाय, राज व्यवस्था, अर्थ और परिभाषा, सामाजिक विशेषताएँ, राजव्यवस्था के कार्य, राज व्यवस्था के विभिन्न प्रकार, मूल्यांकन और महत्व, अभ्यासाय प्रश्न ।

#### अध्याय 6 राज्य की प्रकृति (Nature of the State)

105—118

राज्य का जीवशास्त्रीय या मायसवी सिद्धांत, आलोचना, महत्व, विधिशास्त्रीय सिद्धांत, राज्य का व्यक्तित्व, सिद्धांत की आलोचना, महत्व, पारित्रिक सिद्धांत, सिद्धांत का विकास, मूल्यांकन, आदर्शवादी या प्रत्यक्षवादी सिद्धांत, आदर्शवाद की आलोचना, महत्व, वर्ग सिद्धांत, आलोचना, महत्व, अभ्यासाय प्रश्न ।

#### अध्याय 7 राज्य की उत्पत्ति (Origin of the State)

119—157

राज्य की उत्पत्ति का बर्गी सिद्धांत, सिद्धांत की व्याख्या, राजाओं का दबी अधिकार, सिद्धांत का पतन, सिद्धांत की आलोचना, महत्व, शक्ति सिद्धांत—शक्ति सिद्धांत का विकास और प्रयोग, शक्ति सिद्धांत की आलोचना, शक्ति सिद्धांत में संशय, आनुवंशिक सिद्धांत, पितृसत्तात्मक सिद्धांत, विशेषताएँ आलोचना, मातृसत्तात्मक सिद्धांत आलोचना, आनुवंशिक सिद्धांत का महत्व, सामाजिक समझौते का सिद्धांत, सिद्धांत का इतिहास, थॉमस हॉब्स, ह्यूम्स के सिद्धांत की समीक्षा, जॉन लॉक, लॉक के सिद्धांत की समीक्षा, जॉन लॉक, ह्यूम्स, मानव स्वभाव, समझौते का कारण, समझौते का स्वरूप, राज्य और

सम्प्रभुता—सामान्य इच्छा का सिद्धांत सामान्य इच्छा की विशेषताएँ, सामान्य इच्छा की आलोचना, हस्तों के सिद्धांत की समीक्षा, हाब्स, लाक और रूसो की तुलना, सामाजिक समझौते के सिद्धांत की आलोचना, महत्त्व, ऐतिहासिक या विकासवादी सिद्धांत, राज्य के विकास में उत्तरदायी तत्व, रक्त सम्बंध, धर्म, शक्ति, आर्थिक आवश्यकताएँ, राजनीतिक चेतना, विकासवादी सिद्धांत की समीक्षा, भ्रम्यासाध प्रश्न ।

**अध्याय 8 राज्य का ऐतिहासिक विकास (The Historical Development of the State)** 158—169

आदिवासी सगठन, पूर्व व प्राचीन साम्राज्य, यूनान के प्रारम्भिक नगर राज्य, रोम का विश्व साम्राज्य, सामंती राज्य, आधुनिक राष्ट्रीय राज्य, राज्य का भविष्य : विश्व राज्य । भारत में राज्य सत्ता का विकास, भ्रम्यासाध प्रश्न ।

**अध्याय 9 राज्य के उद्देश्य और कार्य (Purpose and Functions of the State)** 170—199

राज्य का उद्देश्य, प्राचीन भारतीय दृष्टिकोण, मध्ययुगीन दृष्टिकोण, आधुनिक दृष्टिकोण, राज्य आवश्यक है या उसे समाप्त कर देना चाहिये, राज्य एक साध्य है, राज्य साधन है, निष्कर्ष, राज्य के काम, अनिवार्य काम, ऐच्छिक काम, राज्य के काम क्षेत्र के सिद्धांत, व्यक्तिवाद, व्यक्तिवादी राज्य के काम, व्यक्तिवाद के पक्ष में तर्क, व्यक्तिवाद के विपक्ष में तर्क, निष्कर्ष, समाजवाद, समाजवादी राज्य के कार्य, समाजवाद के पक्ष में तर्क, समाजवाद के विपक्ष में तर्क, निष्कर्ष, लोकहितकारी राज्य का विचार, परिभाषाएँ, लोकहितकारी राज्य के काम, लोकहितकारी राज्य की समस्याएँ, लोकहितकारी राज्य का विचार और भारत, राज्य के काम क्षेत्र की सीमाएँ, धर्म निरपेक्ष राज्य का सिद्धांत, परिभाषाएँ, विशेषताएँ, धर्म निरपेक्ष राज्य का उदाहरण भारत, धर्म निरपेक्ष राज्य आलोचनात्मक मूल्यांकन, भ्रम्यासाध प्रश्न ।

**अध्याय 10 सम्प्रभुता और बहुलवाद (Sovereignty and Pluralism)** 200—225

परिभाषा और विकास, सम्प्रभुता के लक्षण, सम्प्रभुता के विभिन्न स्वरूप, सम्प्रभुता का वास्तविक अस्तित्व का सम्प्रभुता सिद्धांत अग्रिमवाद की व्याख्या, अस्तित्व के सिद्धान्त की आलोचना, सिद्धांत की समीक्षा । बहुलवाद, बहुलवाद का जन्म और प्रचार, बहुलवाद के प्रमुख सिद्धान्त और भावनाएँ, आलोचना बहुलवाद की दुबलताएँ, द की देन और महत्त्व, भ्रम्यासाध प्रश्न ।

- अध्याय 11 शक्ति, प्रभाव, सत्ता और वैधता (Power Influence Authority and Legitimacy)** 226—240
- शक्ति की परिभाषा और महत्त्व, शक्ति, बल और नियंत्रण में अंतर, शक्ति के स्रोत और प्रकार, शक्ति का प्रयोग और सीमाएँ, प्रभाव, प्रभाव की प्रकृति व विशेषताएँ, प्रभाव के स्रोत, प्रभाव और शक्ति, समानताएँ, असमानताएँ, प्रभाव और सत्ता, सत्ता, महत्त्व और भूमिका, सत्ता के प्रकार, सत्ता और शक्ति सत्ता और सम्प्रभुता, वैधता, वैधता के स्रोत, वैधता और सत्ता, अभ्यासाथ प्रश्न ।
- अध्याय 12 राष्ट्र और राष्ट्रियता (Nation and Nationality)** 241—250
- राष्ट्र और राष्ट्रियता, राज्य, राष्ट्र और राष्ट्रियता में अंतर, राष्ट्रियता के तत्त्व, क्या भारत राष्ट्र है, राष्ट्रिय आत्मनिर्णय का सिद्धांत, सिद्धांत का विकास, सिद्धांत के पक्ष में तर्क, विपक्ष में तर्क, अभ्यासाथ प्रश्न ।
- अध्याय 13 संविधान (Constitution)** 251—256
- संविधान का अर्थ व परिभाषा, संविधान की आवश्यकता, अच्छे संविधान के गुण, संविधान के प्रकार, अभ्यासाथ प्रश्न ।
- अध्याय 14 राज्यों का वर्गीकरण—प्राचीन और आधुनिक (Classification of States—Ancient and Modern)** 257—274
- राज्यो या सरकारों के वर्गीकरण की समस्या, प्राचीन वर्गीकरण हेरो डोटस का वर्गीकरण, सुक्कात, प्लेटो का वर्गीकरण, अरस्तू का वर्गीकरण, अरस्तू के वर्गीकरण की विशेषताएँ—राज्यो के परिवर्तन चक्र का नियम, अरस्तू के वर्गीकरण का आलोचनात्मक मूल्यांकन, अरस्तू के वर्गीकरण का महत्त्व, अरस्तू के बाद राज्यों का वर्गीकरण, जेलीनेक का वर्गीकरण, आधुनिक वर्गीकरण, मेरियट का वर्गीकरण, गुण व दोष, लीकाक का वर्गीकरण, गुण व दोष, लीकाक के बाद, राज्यों के वर्गीकरण में आघात, राज्यों के वर्गीकरण के कुछ नये आधार, अभ्यासाथ प्रश्न ।
- अध्याय 15 सरकार के अंग तथा उनका सम्बन्ध (Organs of Government and their relationship)** 257—308
- विधानपालिका—उत्पत्ति और विकास, विधानपालिका के कार्य, विधानपालिका का संगठन, द्वि सदनात्मक विधानपालिका के पक्ष में तर्क, द्वि सदनात्मक विधानपालिका के विपक्ष में तर्क, निष्कर्ष, आदर्श द्वितीय सदन का संगठन, कार्यपालिका, कार्यपालिका के प्रकार—(1)

नाममात्र की और वास्तविक कायपालिका, (2) एकल तथा बहुल कायपालिका, (3) ससदीय और अध्यक्षीय कायपालिका, (4) वधानुगत और निवाचित कायपालिका, मुख्य कायपालिका को चुनने की विधियाँ, कायपालिका के काय, कायपालिका का विधानपालिका तथा 'यायपालिका' में सम्बन्ध, न्यायपालिका—महत्व, 'यायपालिका' के काय, 'यायपालिका' की स्वतन्त्रता शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत, सिद्धांत का विकास, माण्डेम्ब्यू के सिद्धांत का समर्थन, अवरोध और सन्तुलन का सिद्धांत, सिद्धांत का प्रभाव, शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त के गुण, शक्ति पृथक्करण के दोष, अन्वयासाय प्रश्न ।

### अध्याय 16 शासन के रूप (Forms of Government)

309—339

एकात्मक शासन, परिभाषा और लक्षण, एकात्मक शासन के गुण, दोष, निष्कर्ष, सपात्मक शासन—परिभाषा, सध निर्माण का उद्देश्य और विधि, सध शासन के मुख्य तत्त्व, एकात्मक और सपात्मक शासन में भेद, सध और राज्यमण्डल, सध निर्माण हेतु आवश्यक शर्तें, सध शासन के पक्ष में तर्क, भारत के लिये कौन सी प्रणाली उपयुक्त है—एकात्मक या सपात्मक ? सत्तवात्मक शासन—परिभाषा और विशेषताएँ, गुण, दोष, निष्कर्ष, अध्यक्षीय शासन—परिभाषा और विशेषताएँ, समवायिक और अध्यक्षीय शासन में भेद, गुण, दोष, क्या अध्यक्षीय शासन भारत के लिये उपयुक्त है ? अन्वयासाय प्रश्न ।

### अध्याय 17 शासन के प्रकार (Types of Government)

340—375

राजतन्त्र—परिभाषा व अर्थ, राजतन्त्र के प्रकार राजतन्त्र के गुण, दोष, अधिनियक्ततन्त्र—परिभाषा, अन्वय और विचार, प्राधुनिक अधिनायकवाद की विशेषताएँ, गुण और दोष, कुलीनतन्त्र—विकास और स्वरूप, गुण दोष, जनतन्त्र—जनतन्त्र का अर्थ, जनतन्त्र के भेद जनतन्त्र को सफल बनाने के लिये आवश्यक शर्तें जनतन्त्र के गुण, जनतन्त्र के दोष, अधिनायकतन्त्र लोकतन्त्र का विकल्प नहीं है, भारत में जनतन्त्र, अन्वयासाय प्रश्न ।

### अध्याय 18 लोकतांत्रिक विभेदीकरण वलविहीन जनतन्त्र और आधार-भूत जनतन्त्र (Democratic Decentralization, Partyless Democracy and Basic Democracy)

376—385

लोकतांत्रिक विभेदीकरण का अर्थ, महत्व और आवश्यकता, लोकतांत्रिक विभेदीकरण के गुण लोकतांत्रिक विभेदीकरण के दोष—मे सावर्तांत्रिक विभेदीकरण, पंचायती राज का महत्व—ग्राम

पचायत, पचायत समिति, जिला परिषद, सोवतात्रिक यिके-द्रीवरण का परिणाम, भविष्य, दत्तविहीन जनतन्त्र—दत्तविहीन जनतन्त्र का अर्थ और स्वरूप, आलोचनात्मक मूल्यांकन, बेसिक या आधारभूत जनतन्त्र—स्वरूप, आलोचनात्मक मूल्यांकन, अम्यासाय प्रश्न ।

### अध्याय 19 अधिकारों के सिद्धांत (Theories of Rights) 386—400

अर्थ व परिभाषा, अधिकार के तत्त्व, अधिकार सम्बन्धी सिद्धांत—प्राकृतिक अधिकार सिद्धांत, अधिकारों का वैधानिक सिद्धांत, अधिकारों का ऐतिहासिक सिद्धांत, आलोचना, अधिकारों का सामाजिक दृष्ट्या सम्बन्धी सिद्धांत, अधिकारों का आदर्शवादी या प्रत्यक्षवादी सिद्धांत, दैवी अधिकारों का सिद्धांत, विभिन्न सिद्धान्तों का मूल्यांकन, नागरिकों के विशिष्ट अधिकार—सामाजिक अधिकार, राजनीतिक अधिकार, अधिकार और दत्तत्व का सम्बन्ध—कतथ्य के प्रकार, अम्यासाय प्रश्न ।

### अध्याय 20 राजनीति शास्त्र की मुख्य अवधारणाएँ (Basic Concepts of Political Science) 401—429

स्वतन्त्रता—परिभाषाएँ, स्वतन्त्रता के प्रकार, नैसर्गिक स्वतन्त्रता, वैयक्तिक स्वतन्त्रता, नागरिक स्वतन्त्रता, राजनीतिक स्वतन्त्रता, राष्ट्रीय स्वतन्त्रता आर्थिक स्वतन्त्रता, नैतिक स्वतन्त्रता, समानता—समानता के प्रकार, प्राकृतिक समानता, नागरिक समानता, राजनीतिक समानता, आर्थिक समानता, समानता और स्वतन्त्रता का सम्बन्ध, कानून—परिभाषाएँ, कानून के विभिन्न सिद्धांत या सम्प्रदाय, कानून के स्रोत कानूना का वर्गीकरण, कानून और स्वतन्त्रता, नैतिकता—अर्थ नैतिकता और कानून, सम्बन्ध, अन्तर दण्ड और उसके सिद्धांत, दण्ड का निर्धारण दण्ड के सिद्धांत, निष्कर्ष, अम्यासाय प्रश्न ।

### अध्याय 21 जनतन्त्र की संरचना (Organisation of Democracy) 430—477

मताधिकार, वयस्क या सावभौम मताधिकार, स्त्री मताधिकार का विरोध, स्त्री मताधिकार का समर्थन, वयस्क मताधिकार की शर्तें वयस्क मताधिकार के पक्ष में तर्क, विपक्ष में तर्क, निष्कर्ष निर्वाचन प्रणाली, प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली, अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली—मतदान एक मत, अनेक मत तथा गुह्यतापूर्ण मतदान, चुनाव क्षेत्र, प्रतिनिधित्व, निर्देशित प्रतिनिधित्व और स्वतन्त्र प्रतिनिधित्व प्रतिनिधित्व की पद्धतियाँ अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधित्व की समस्या, द्वितीय मतपत्र प्रणाली, बैकल्पिक मत प्रणाली, यूयक् निर्वाचन



प्रणाली, जापानी योजना, सीमित मत प्रणाली, एकत्रित मत योजना, भानुपातिक प्रतिनिधित्व, सूची प्रणाली, एकल सत्रमणीय मत पद्धति, भानुपातिक प्रतिनिधित्व के गुण व दोष, निष्पक्ष प्रत्यक्ष विधायन, प्रत्यक्ष विधायन के उपकरण, प्रत्यक्ष विधायन के गुण प्रत्यक्ष विधायन के दोष, निष्पक्ष, जनमत, महत्त्व, जनमत का निर्माण तथा उसके साधन स्वस्थ जनमत के निर्माण में बाधायें, स्वस्थ जनमत निर्माण के लिये आवश्यक शर्तें, राजनीतिक दल, महत्त्व, अथ धीर प्रवृत्ति, काय, गुण धीर दाप, सफल दलीय व्यवस्था की शर्तें, दल-प्रणाली के रूप, बहुदलीय पद्धति, द्विदलीय पद्धति, दबाव गुट, अभ्यासाय प्रश्न ।

# राजनीति शास्त्र की परिभाषा, क्षेत्र व महत्व (Definitions, Scope and Importance of Political Science)

‘राजनीति आज मानवीय अस्तित्व का अपरिहाय तत्त्व बन चुकी है। प्रत्येक व्यक्ति किसी न किसी रूप में किसी न किसी प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था से सम्बद्ध होता है।’

—राबर्ट ए डहल

‘राजनीतिक शास्त्र, अंग्रेजी भाषा के शब्द ‘पॉलिटिकल साइंस’ (Political Science) का हिन्दी रूपांतर है जिसकी उत्पत्ति यूनानी शब्द ‘पोलिस’ (Polis) से मानी जाती है। यूनानी भाषा में ‘पोलिस’ का अर्थ है ‘नगर राज्य’। प्राचीन यूनान में प्रत्येक ‘नगर’ एक स्वतन्त्र ‘राज्य’ था और ‘नगर राज्य’ की गतिविधियों से सम्बन्धित ज्ञान को लोग ‘पॉलिटिक्स’ के नाम से पुकारते थे।’ प्रसिद्ध यूनानी दार्शनिक अरस्तू ने इसी आधार पर ‘नगर राज्य’ की समस्याओं का अध्ययन करने वाली अपनी पुस्तक का नाम ‘पॉलिटिक्स’ रखा था। इतिहास के काल चक्र में धीरे धीरे नगर राज्य लुप्त हो गये तथा इनके स्थान पर पहले विशाल साम्राज्यों की और बाद में आधुनिक राष्ट्रीय राज्यों की स्थापना हुई। ‘राज्य’ संस्था के स्वरूप में होने वाले इन परिवर्तन के साथ-साथ उसमें सम्बन्धित अध्ययन, राजनीति (Politics), का अर्थ भी उतना सङ्कुचित नहीं रह गया। यह राज्य के विस्तृत स्वरूप का अध्ययन करने वाला विषय बन गया।

\* मूलतः पोलिस नगर की वाची ऊँचाई से देखता हुआ आत्मरक्षा की दृष्टि से बनाया गया किलेदार का स्थान था। सांख्यिक मामलों पर विचार विमर्श के लिये वे (यूनानी) बहुत इकट्ठे होते थे। धीरे धीरे पोलिस शब्द ऐसे सङ्गठित समाज या ‘शक्ति’ के लिये प्रयुक्त किया जाने लगा जो दूसरी समान शक्तियों या समूहों से सम्बन्ध स्थापित करने लगी हो। पोलिस, इस तरह नगर राज्य के वास्तविक बसे लोगों का ऐसा समूह समझा जाने लगा, जो वास्तविक अथवा काल्पनिक रक्षक-सम्बन्ध से तथा सामूहिक सुरक्षा के उद्देश्य से सङ्गठित तथा समूह के सदस्यों व उनके आधितो के मध्य सम्बन्धों की सुव्यवस्था से सम्बन्धित हो उसमें पूजा-पाठ, खेल कूद तथा जलित कला की समान सुविधा और वस्तुओं व सेवाओं के उत्पादन अथवा विभाजन का भाव निहित था। ऐसे ‘पोलिस’ के सम्बन्ध में चौथी शताब्दी ईसा पूर्व अरस्तू ने ‘पॉलिटिक्स’ (पोलिस विषयक) शोध के अन्तर्गत भाषण माला दी थी।

लेकिन 'राजनीति' शास्त्र वेत्ताभा का एक वग ऐसा भी है जो 'राजनीति शास्त्र' की इस ऐतिहासिक व्याख्या को स्वीकार नहीं करता। इनम प्रोफेसर जी डी एच कोल और प्रोफेसर फील्ड का नाम मुख्य है। कोल का मत है कि "पोलिस" का अर्थ 'राज्य' नहीं हो सकता तथा 'राज्य' के रूप में उसका अनुवाद करके हम यूनानी विद्वानों को अपने विचारों के अनुकूल तोड़ने-मरोड़ने का काम कर रहे हैं।<sup>1</sup> फील्ड का कहना है कि "हमें 'पोलिस' का अर्थ 'समुदाय' से लगाना चाहिये, 'राज्य' से नहीं।<sup>2</sup> 'पोलिस' से 'राज्य' का कोई रिश्ता है अथवा नहीं इस विवाद में उत्तम वर्ग की माटे तौर पर यह कहा जा सकता है कि राजनीति शास्त्र मुख्यतः 'राज्य' से सम्बन्धित समस्याओं का ही अध्ययन है।

कुछ वष पहले तक 'राजनीति शास्त्र' में केवल 'राज्य' के सत्यागत पक्षों का अध्ययन होता था, लेकिन अब इसमें मानव के आचरण और शक्ति सम्बंधों का अध्ययन भी होने लगा है। 'राज्य' अब भी इसके अध्ययन का आधार है, तथापि आजकल जोर राजनीतिक व्यवहार के अध्ययन और शासक व शासितों को प्रभावित करने वाले मनो वैज्ञानिक व सामाजिक तत्वों पर दिया जाने लगा है।<sup>3</sup>

### राजनीति शास्त्र की परिभाषा

#### (Definitions of Political Science)

सामान्यतः किसी विषय का अध्ययन उसकी परिभाषा से प्रारम्भ किया जाता है क्योंकि परिभाषा उस विषय से सम्बन्धित समस्याओं को मोटे तौर पर समझने में सहायता देती है। सिज़विक ने लिखा है कि "वैज्ञानिक अनुसंधान के सभी क्षेत्रों में शुद्ध, स्पष्ट व निश्चित परिभाषा प्राप्त कर लेने से एक बड़ा महत्वपूर्ण काम बन जाता है।" परंतु राजनीति शास्त्र पर सख्खा शोध के सिखे जाने के बावजूद इसकी अभी तक कोई ऐसी परिभाषा प्रस्तुत नहीं की जा सकी है जो सबमाय या पूर्ण सन्तोषप्रद हो। विद्वानों द्वारा दी गयी परिभाषायें राजनीति शास्त्र के सम्पूर्ण चित्र को प्रस्तुत करने की अपेक्षा उसके किसी एक पक्ष का ही चित्रण करती हैं। इसलिये किसी एक परिभाषा द्वारा ही सम्पूर्ण राजनीति शास्त्र विषय को नहीं समझा जा सकता। उसके विविध पक्षों को विभिन्न परिभाषाओं द्वारा ही जाना जा सकता है। राजनीति शास्त्र पर दी गयी परिभाषाओं को आजकल दो भागों में बाँटकर अध्ययन किया जाता है— परम्परावादी और आधुनिक।

### राजनीति शास्त्र की परम्परागत परिभाषाएँ

#### (Traditional Definitions of Political Science)

मोटे तौर पर द्वितीय महायुद्ध से पूर्व राजनीति शास्त्र वेत्ताभा ने जिस प्रकार

1 G D H Cole *Essays in Social Theory* London 1950 p 13

2 G C Field *Political Theory* London 1966 p 8

3 C Eisenmann *On the Matter and Methods of Political Science in Contemporary Political Science*, Paris 1950, p 10

राजनीति शास्त्र की व्याख्या की वह द्वितीय महायुद्ध के बाद की व्याख्याओं से भिन्न है। पुरानी व्याख्याओं को 'राजनीति शास्त्र की परम्परागत परिभाषाओं' का नाम दे दिया गया है। इन्हें निम्नाविक्त चार वर्गों में रखा जा सकता है —

- (1) राजनीति शास्त्र का सम्बन्ध राज्य के अध्ययन से है।
- (2) राजनीति शास्त्र का सम्बन्ध सरकार के अध्ययन से है।
- (3) राजनीति शास्त्र राज्य व शासन दोनों का अध्ययन है।
- (4) राजनीति शास्त्र मानव के राजनीतिक जीवन का अध्ययन है।

### राजनीति शास्त्र—'राज्य' का अध्ययन

अधिकांश परम्परागत राजनीति शास्त्र वेत्ता केवल राज्य को राजनीति विज्ञान का केन्द्र बिंदु मानते हैं। इनमें गानर, ब्लडली, गुडनोव, गेरीज, एक्स्टन और जकारिया मुख्य हैं।

गानर की राय में "राजनीति शास्त्र का प्रारम्भ य प्रत्यक्ष राज्य से ही होता है।"<sup>4</sup>

ब्लडली के विचार से "राजनीति शास्त्र वह विज्ञान है जिसका सम्बन्ध राज्य से है और जो उसकी परम आवश्यक प्रकृति, आधारभूत स्थिति, तथा विविध स्वरूपों एवं विकास को समझने का प्रयास करता है।"<sup>5</sup>

गुडनोव के शब्दों में "यह शास्त्र उस संगठन का अध्ययन करता है जिसे राज्य कहते हैं यह राज्य की स्थिर और प्रगतिशील दोनों अवस्थाओं का अध्ययन करने वाला विज्ञान है।"<sup>6</sup>

गेरीज का विचार है कि "राजनीति शास्त्र राज्य के उद्भव, विकास, उद्देश्य तथा समस्त राजकीय समस्याओं का उल्लेख करता है।"<sup>7</sup>

एक्स्टन के अनुसार "राजनीति शास्त्र राज्य तथा उसके विकास के लिए अनिवार्य दशाओं से सम्बन्धित है।"<sup>8</sup>

4 "Political Science begins and ends with the State"

—Garner

5 "Political Science is the science which is concerned with the State which endeavours to understand and comprehend the State in its fundamental conditions in its essential nature, its various forms of manifestation its development"

—Bluntshli

6 It is "the science which treats of the organization known as the State" a science of both statics and dynamics of the State"

—Goodnow

7 "Political Science deals with the origin growth objects and problems of the State"

—Garies

8 "Political Science is concerned with the State and with the conditions essential for its development"

—Acton

डा० जकारिया के शब्दा में "राजनीति शास्त्र व्यवस्थित रूप से उन आधारभूत सिद्धांतों का प्रतिपादन करता है जिनके द्वारा समिष्ट रूप में राज्य का संगठन होता है और प्रभुत्व का प्रयोग किया जाता है।"<sup>9</sup>

### राजनीति शास्त्र—'सरकार का अध्ययन'

इस वग में वे विद्वान् आते हैं जिनकी परिभाषाओं में 'राज्य' शब्द नहीं आता। वे 'राज्य' के स्थान पर 'सरकार' का अध्ययन पर जोर देते हैं। उनके विचार में नाना प्रकार की मानवीय व्यवस्थाओं व संगठन विभिन्नताओं के अध्ययन द्वारा राजनीति विज्ञान के अध्ययन का उदय होता है। इनमें व्यवस्था का अध्ययन प्रमुख है। राज्य तो बस एक भूभूत इकाई है। उसका बोध वस्तुतः सरकार के माध्यम से ही होता है। क्रोसे (Croce) ने लिखा है कि 'उनके लिये, जो कल्पना की अपेक्षा वास्तविकता की खोज में हैं, 'राज्य सरकार के प्रतिरिक्त कुछ नहीं है तथा सरकार में ही उसे पूर्ण रूप प्राप्त होता है।' सरकार के अध्ययन में राज्य का अध्ययन अतृप्तनिरहित है। अतः सरकार का अध्ययन प्रथम और राज्य का गौण है। इस वग में मुख्य रूप से जान सीले, जेम्स और लीकॉक आते हैं।

सीले के शब्दों में "राजनीति शास्त्र शासन सम्बन्धी बातों पर उसी रूप में विचार करता है, जिस प्रकार अर्थ शास्त्र सम्पत्ति पर, जीव शास्त्र जीवन पर, बीज गणित अणुओं पर तथा रसायनशास्त्र स्थान तथा परिणाम के सम्यर्थों पर।"<sup>10</sup>

एवं जो जेम्स यद्यपि राजनीति शास्त्र को 'राज्य का विज्ञान' कहता है, तथापि उसकी राज्य में सरकार भी अतृप्तनिरहित है। राज्य के अंतर्गत एक सत्ता या अभिकरण का होना जरूरी है जो राज्य की इच्छा को लागू करे। इसी को सरकार कहते हैं। सरकार राज्य के उद्देश्य को पूरा करना काय है, वह राज्य को भूत रूप देता है। अतः राजनीति शास्त्र का प्रारम्भ व अंत राज्य और सरकार से होता है, न कि केवल राज्य से है।

लीकॉक का कथन है कि "राजनीति शास्त्र सरकार का अध्ययन करता है"<sup>11</sup> राज्य से इसे कुछ लेना देना नहीं है।

### राजनीति शास्त्र—'राज्य व शासन दोनों का अध्ययन'

तीसरे वग के विद्वान् मध्य भाग अपनाते हुए राजनीति शास्त्र को राज्य और

9 Political Science sets forth in a systematic order the fundamental principles according which the State as a whole is to be organised and the sovereign power exercised' —Zacharia

10 Political Science investigates the phenomena of Government as Political Economy deals with wealth Biology with life, Algebra with numbers and Geometry with space and magnitude'

—Seelay

Political Science deals with the Government'

—Leacock

सरकार दोनों का अध्ययन करने वाला विषय बताते हैं। इस ढंग में पॉल जेनेट,<sup>12</sup> गिलक्राइस्ट, गेटिल, डिमॉक आदि विद्वान आते हैं। आक्सफोर्ड इंग्लिश डिक्शनरी (ग्रैपेजी शब्द कोश) में राजनीति शास्त्र को इसी प्रकार परिभाषित किया गया है “सरकार की कला एवम विज्ञान, किसी राज्य के अथवा उसके किसी भाग के स्वरूप, संगठन एवं प्रशासन से तथा उस राज्य व अन्य राज्यों से संबंधों के नियमन से सम्बंधित विज्ञान।”

पॉल जेनेट की राय है कि “राजनीति शास्त्र समाज विज्ञान का वह अंग है जो राज्य के आधारभूत तत्त्वों तथा शासन के सिद्धांतों का अध्ययन करता है।”<sup>13</sup>

गिलक्राइस्ट के विचार से “राजनीति शास्त्र वस्तुतः राज्य और सरकार की सामान्य समस्याओं का अध्ययन करता है।”<sup>14</sup>

गेटिल के अनुसार “राजनीति शास्त्र राज्य के विज्ञान के रूप में परिभाषित किया जा सकता है। यह शास्त्र मानव जाति के समुदायों से सम्बंधित है जो शासन व्यवस्था के संगठनों से सम्बंधित राजनीतिक इकाइयों का वर्णन करता है। यह सरकार के उन कार्यों का वर्णन भी करता है जो विधि के निर्माण करने और उन्हें क्रियान्वित करने तथा राज्य के अंतर्राष्ट्रीय सम्बंधों से पूर्णतया सम्बंधित हैं। यह मानव जाति के उन सम्बंधों की विवेचना भी करता है जिनका नियंत्रण राज्य के द्वारा होता है। यह राजनीतिक सत्ता तथा व्यक्तिगत स्वतंत्रता के मध्य सम्बंध स्थापित करने की समस्या पर भी प्रकाश डालता है।”<sup>15</sup>

प्रो डिमॉक का विचार है कि “राजनीति शास्त्र का सम्बंध राज्य तथा उसके शासन सरकार से है जिसका ध्येय राज्य के अंदर रहने वाले जनसमूह के द्वारा प्रगट की गयी इच्छाओं व आवश्यकताओं की पूर्ति करना है।”

**राजनीति शास्त्र—मानव के राजनीतिक जीवन का अध्ययन**

बीचे ढंग में वे विद्वान आते हैं जिनके अनुसार राजनीति शास्त्र मनुष्य के सम्पूर्ण

12 इनका फ्रांसीसी उच्चारण पाल जाने है।

13 ‘Political Science is that part of social science which treats of the foundations of the State and the principles of the Government’  
—Paul Janet

14 Political Science deals with the general problems of the State and Government’  
—Gilchrist

15 Political Science may be defined as the science of the State. It deals with the associations of human beings that form political units with the organization of their governments and with the activities of these governments in making and administering law and in carrying on inter state relations. It deals with those relations among human beings which come under state regulation, with the relation of individuals or groups to the state itself and with the relation of states to other states. It considers the problem of adjusting political authority to individual liberty’  
—Gettell

राजनीतिक जीवन का अध्ययन करता है। ये विद्वान मानते हैं कि राज्य मनुष्यों का संगठन है जिसे उनकी रक्षा और उन्नति के लिए बनाया गया है तथा उस राज्य की क्रियात्मक अभिव्यक्ति सरकार के माध्यम से होनी है। अतः राज्य और सरकार का अध्ययन उनसे उद्देश्य और प्रयोजन के सम्बन्ध में ही किया जा सकता है। इसलि राजनीति शास्त्र (जिसे राज्य और सरकार का अध्ययन करने वाला विषय माना गया है) वस्तुतः मनुष्य के राजनीतिक जीवन का अध्ययन करने वाली विद्या है। उसके राजनीतिक जीवन की समस्याएँ ही राजनीति शास्त्र के अध्ययन का मूल विषय हैं।

प्रो लास्की के अनुसार, "राजनीति शास्त्र के अध्ययन का सदैव संगठित राज्यों से सम्बन्धित मानव जीवन से है।"<sup>16</sup>

हरमैन हेल्ड के शब्दों में "राजनीति शास्त्र के सर्वांगीण स्वरूप का निर्धारण उसकी मानव सम्बन्धी मूलभूत मान्यताओं द्वारा होता है।"<sup>17</sup>

मिलोबो के विचार से भी यह मानव राजनीतिक जीवन का अध्ययन करता है। उसके शब्दों में "राजनीति शास्त्र केवल संगठन की दृष्टि से समाज का अध्ययन है— अर्थात् जिस प्रकार एक व्यवस्थित और प्रगतिशील जीवन बिताने के लिए समाज एक सत्ता के अतिसूक्ष्म प्रभावों के रूप में संगठित होता है।"<sup>18</sup>

### राजनीति शास्त्र की आधुनिक व समकालीन परिभाषाएँ (Contemporary Definitions of Political Science)

राजनीति शास्त्र के अधिकांश समकालीन (आधुनिक) विद्वानों को इस पर प्राप्ति है कि राजनीति शास्त्र को मुख्य रूप से 'राज्य' और 'शासन' (सरकार) के अध्ययन तक ही सीमित माना जाय। उनके अनुसार राजनीति शास्त्र को यदि राज्य और उसके क्रियाकलापों (सरकार) का अध्ययन माना जाय तो स्वयं राज्य की एक सी पैतालिस परिभाषाएँ ऐसी हैं जो एक दूसरे से पूर्णतया भिन्न हैं तथा राजनीति शास्त्र अनेक ऐसी समस्याओं का अध्ययन भी करता है जो इन परिभाषाओं के क्षेत्र से बाहर हैं।<sup>19</sup> अतः यह आवश्यक है कि राजनीति शास्त्र की ऐसी परिभाषाएँ अपनायी जायें जो उसके व्यापक क्षेत्र की समुचित व्याख्या कर सकें और साथ ही भविष्य की सभावनाओं का भी ध्यान रखें। लेकिन इन परिभाषाओं में हमें संगठित समाज के सभी पहलुओं को शामिल करने की भूल नहीं करनी चाहिये।

16 "The study of politics concerns itself with the life of men in relation to organized states" —Laski, Quoted in Dorothy M Pickles 'Introduction to Politics' p 34

17 It may be said that the character of political science in all its parts is determined by its basic pre suppositions regarding man —Encyclopaedia of social Sciences Vol XII p 212

18 W W Willoughby An Examination of the Nature of New York 1911, p 2

David Easton—The Political System New York 1953

इस समकालीन प्रवृत्ति की शुरुआत उन दो पुस्तकों से मानी जाती है जो 1908 में प्रकाशित हुई थी। इनमें प्रथम एक अग्नेज, ग्राहम वालास, की रचना "राजनीति में मानव स्वभाव" (Human Nature in Politics) थी, जिसमें उसने राजनीति शास्त्र की परम्परागत शैली के प्रति असंतोष व्यक्त करते हुए लिखा था कि, "राजनीति का अध्ययन अभी तक आश्चर्यजनक रूप से असंतोषपूर्ण अवस्था में है। राजनीति के लगभग सभी विद्यार्थी सभी सस्याओं की विवेचना करते हैं और मनुष्य के विश्लेषण की अपेक्षा करते हैं।" दूसरी पुस्तक थी अमरीकी राजनीति शास्त्र वेत्ता माथर बेटले "शासन की प्रक्रिया" (The Process of Government) जिसमें उसने सिखा कि "हमारे पास एक जीवनहीन राजनीति शास्त्र है। यह शासकीय सस्याओं की अत्यधिक बाहरी विशेषताओं का केवल औपचारिक अध्ययन है।"

प्रथम महायुद्ध के बाद अमरीकी विश्वविद्यालयों में राजनीति शास्त्र के ऐसे विद्वानों की बाढ़ आ गयी जो राजनीति शास्त्र को नई परिभाषा देने को उत्सुक थे। द्वितीय महायुद्ध के बाद यह धारणा खास तौर पर प्रबल हो गयी। राजनीति शास्त्र का अध्ययन नित नई दृष्टि से किया जाने लगा। फलस्वरूप राजनीति शास्त्र का जो नया रूप विकसित हुआ है और जो नयी परिभाषाएँ प्रकाश में आयी हैं उन्हें निम्नांकित क्रम में बाँटकर अध्ययन किया जा सकता है —

- (1) राजनीति शास्त्र मानवीय क्रियाओं का अध्ययन है।
- (2) राजनीति शास्त्र शक्ति का अध्ययन है।
- (3) राजनीति शास्त्र पारस्परिक सम्बन्धों का अध्ययन है।
- (4) राजनीति शास्त्र नीति निर्माण प्रक्रिया का अध्ययन है।

### राजनीति शास्त्र—'मानवीय क्रियाओं का अध्ययन'

इस वग में वे समकालीन अनुभववादी विद्वान् आते हैं जो राजनीति शास्त्र को 'संगठित समाज में मानवीय क्रियाओं का अध्ययन' मानते हैं। इन्होंने राजनीति शास्त्र की मायताओं में इतना आमूलचूल परिवर्तन किया है कि इनकी परिभाषाओं की प्रति आधुनिक और इनके द्वारा विवेचित राजनीति शास्त्र को 'वर्तमान राजनीति शास्त्र' की संज्ञा दी जाती है। इनकी परिभाषाओं में राजनीतिक आचरण और प्रक्रिया पर जोर दिया जाता है, लेकिन इसका यह अर्थ नहीं कि इनमें वैधानिक, संरचनात्मक और संस्थागत तत्त्वों की संस्था अपेक्षा कर दी गयी है। इस वग में विद्वान राजनीति को मात्र सरकार या राज्य रूपी संस्था का अध्ययन करने वाला विषय नहीं मानते। उसके विचार से "राजनीति एक ऐसी कला है जिसके द्वारा प्रभावित, उत्प्रेरित अथवा नियंत्रित करके कोई वग दूसरे वर्गों के विरोध के बावजूद अपना स्वार्थ सिद्ध करता है।"<sup>20</sup>



कंटलिन के शब्दों में, "राजनीति शास्त्र का सम्बन्ध नियन्त्रणशील समाज में होने वाले कार्यों से है। यह उन कार्यों पर विचार करता है जो नियन्त्रण में सम्पादित होते हैं तथा उन इच्छाओं एवं सरचनाओं से निकलते हैं जो कि इच्छाओं के नियन्त्रण सम्बन्ध के फलस्वरूप होती हैं।"<sup>21</sup>

अगादिपुरम अस्पारुई का कथन है कि "राजनीति शास्त्र समाज के सगठन का अध्ययन करता है तथा वह परिवार, श्रमिक सघ व राज्यरूपी सगठनों (मानवीय व्यवहार के एक ही पक्ष के अध्ययन के रूप में) से दो बातों का पता लगाता है—ये हैं (अ) नियन्त्रण का प्रयोग कैसे होता है तथा (ब) व्यवहार में आशाकारिता कैसे काम करती है।"

पीटर मकल के अनुसार, "राजनीति का सार इस तथ्य में निहित है कि एक समाज में कोई भी मनुष्य अपनी मूलभूत स्वतन्त्रता का उपयोग करते हुए राजनीतिक साधनों से अपने खुद के भाग्य को किस तरह नियन्त्रित करता है।"

इस वग के विद्वानों के अनुसार केवल राज्य व शासकीय संस्थाओं का अध्ययन ही नहीं, राजनीति शास्त्र में राजनीतिक व्यवहार और उस पर पड़ने वाले मानसिक, सामाजिक, आर्थिक, धार्मिक परिस्थितियों आदि के प्रभाव का अध्ययन भी निहित होता है। इसी बात को स्टीफेन वास्की ने या व्यक्त किया है कि "राजनीति शास्त्री सुबह नौ बजे से शाम के पाँच बजे तक जो कुछ करता है वही राजनीति शास्त्र है।"

### राजनीति शास्त्र—'शक्ति का अध्ययन'

कुछ प्रवाचीन लेखक राजनीति शास्त्र को मुख्य रूप से शक्ति (Power) का अध्ययन मानते हैं। उनके विचार से "शक्ति को धर्मनिरपेक्ष और धारण की कला राजनीति है।" दूसरे शब्दों में, जहाँ कहीं भी शक्ति के लिये सघ है वही राजनीति है। यदि यह शक्ति सघ धार्मिक सगठनों, परिवारिक सम्बन्धों, श्रमिक सघ आदि में दिखायी देना है तो उन सभी संस्थाओं में शक्ति के लिये होने वाले सघ का अध्ययन भी राजनीति शास्त्र का विषय है। कंटलिन ने भी शक्ति सम्बन्धी (Power relationship) का राजनीति का केन्द्र बिंदु माना है।

लासवेल और कैपलन लिखते हैं कि "एक अनुभववादी ज्ञान के रूप में राजनीति शास्त्र शक्ति की रूप रचना और उपयोग का अध्ययन है।

हरमेन हेल्सर के अनुसार 'आज का राजनीति शास्त्र मुख्यतः राजनीतिक शक्ति

21 'Political Science is concerned with the function in society of control with the Acts that issue in control with wills and with the structures resulting from the control relationship of wills

—Cat in, *Systematic Politics*, p 64

22 'Political Science as an empirical inquiry is the study of the shaping and sharing of power —Harold D Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society A Framework for Political*, (New Haven U P, 1950) p XIV

की प्राप्ति, रक्षा एक वितरण की समस्या पर विचार करता है। ऐसा करते समय किसी मूलतः राज्य को अध्ययन का विषय बनाया जा सकता है अथवा मूलतः राज्य से प्राप्त होने वाले तत्त्वों के आधार पर अमूलतः राज्य की कल्पना की जा सकती है।<sup>23</sup>

उलमर लिखता है कि “सभी सामाजिक विज्ञानों में शक्ति की धारणा से इतना सम्बन्धित कोई नहीं है जितना कि राजनीति शास्त्र। अस्तु से लेकर आज तक की राजनीतिक रचनाओं की विषय वस्तु के विश्लेषण से निश्चित यह स्पष्ट हो जाता है कि शक्ति इसमें एक केन्द्रीय धारणा रही है जिसके सहारे राजनीति शास्त्र को स्पष्ट करने का प्रयास किया गया है।”<sup>24</sup>

हुस्जर और स्टोवेसन के शब्दों में, “राजनीति शास्त्र मुख्यतः मनुष्य और मनुष्य तथा राज्य और राज्यों के बीच शक्ति संबंधों के अध्ययन का विषय है।”<sup>25</sup>

मेरियम, वेबर, रसेल, वाटकिंस, मैकार्थर, मार्गेंथो, रॉबसन आदि ने भी राजनीति शास्त्र को शक्ति का अध्ययन बताया है। रॉबसन लिखता है कि शक्ति एक ऐसा आधारभूत विचार है जो राजनीति शास्त्र के सभी पक्षों को एक सूत्र में पिरो देता है। वस्तुतः राजनीति शास्त्र के अध्ययन का मुख्य विषय है—समाज में शक्ति उसका स्वरूप, आधार, क्षेत्र और परिणाम। अतः इसका ध्यान उस सधप पर केन्द्रित होता है जो शक्ति को प्राप्त करने और बनाये रखने के लिए किया जाता है अथवा जिसका उद्देश्य दूसरों पर अपनी शक्ति या प्रभाव का प्रयोग करना या दूसरों की शक्ति या प्रभाव को रोकना होता है।<sup>26</sup>

### राजनीति शास्त्र—‘पारस्परिक सम्बन्धों का अध्ययन’

राबर्ट दहल के विचार से राजनीति शास्त्र का सम्बन्ध संगठित मानव समाज से है और मुख्य रूप से यह राजनीतिक व्यवस्था में विद्यमान राजनीतिक सम्बन्धों का अध्ययन करता है।

23 *Encyclopaedia of Social Sciences* p 209

24 ‘Of all the Social Sciences none has been more concerned with the concept of power than political science. A content analysis of the political writings from Aristotle to the present would no doubt reveal power as the central concept around which attempts to explain politics have revolved’

—S S Ulmer, *Introductory Readings in Political Behaviour* Chicago (1962) p 332

25 ‘Political Science is the field of study concerned primarily with the power relationships among men between men and the state and among states

—Dr Huszar and Stevenson *Political Science* p 1

26 William A. Robson (ed) “The University Training of Social Sciences Political Science (A report on behalf of the International Political Science Association), UNESCO 1954 p 17 19

घो घो की (जूनियर) के शब्दों में, “राजनीति का सम्बन्ध शासक और शासित के प्रभुत्व व समपण के मानवीय सम्बन्धों से होता है।”<sup>7</sup>

बर्ट्रैंड डी जूवनेल के अनुसार राजनीति शास्त्र उन राजनीतिक सबधों का अध्ययन करता है जो मिल जुल कर रहने वाले व्यक्तियों के बीच स्वयं उत्पन्न हो जाते हैं।<sup>28</sup>

### राजनीति शास्त्र—‘नीति निर्माण प्रक्रिया का अध्ययन’

कुछ समयकालीन विचारकों ने राजनीति शास्त्र को नीति निर्धारण की प्रक्रिया का अध्ययन करने वाला विषय बताया है। उनके विचार से राजनीति शास्त्र इस बात का अध्ययन करता है कि राज्य की विविध समस्याएँ क्या नीति अपनायें और उन नीतियों को किस प्रकार क्रियान्वित किया जाय।

डेविड ईस्टन ने राजनीति शास्त्र की परिभाषा करते हुए उसे “किसी समाज में मूल्यों के आधिकारिक विभाजन या आवंटन का अध्ययन बताया है।<sup>29</sup> मोटे तौर पर आधिकारिक विभाजन का अर्थ है—नीति निर्धारण।<sup>30</sup>

लुईस फ्रीमन के अनुसार, “अपने व्यापक अर्थ में राजनीति लोगों के मध्य हानि और लाभ के वितरण से सम्बंधित है।”

निःसंदेह नीति निर्माण प्रक्रिया का राजनीति शास्त्र में अध्ययन होता है और वह उपयोगी भी है, तथापि केवल उसी का अध्ययन राजनीति शास्त्र में होता है—यह मानने के लिए अधिकांश लोग तैयार नहीं हैं।

निष्कर्ष—राजनीति शास्त्र की विभिन्न परिभाषाओं के विश्लेषण से हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि (अ) विभिन्न दृष्टिकोणों के कारण राजनीति विज्ञान की एक सार्वसम्मत् परिभाषा देना कठिन हो गया है, (ब) परम्परावादी राजनीति शास्त्र वेत्ताओं के अनुसार यह मनुष्य की नैसर्गिक समस्याओं—राज्य व सरकार—के अस्तित्व, स्वरूप, विकास तथा उनके आधारभूत सिद्धांतों और समस्याओं का विशद विवेचन करता है, तथा (स) आधुनिक विद्वानों के अतिरिक्त उनकी प्रक्रियाओं व परिणामों का समुचित अध्ययन भी करता है। उपर्युक्त विवेचनों को ध्यान में रखते हुए, सारांश में, राजनीति शास्त्र शासकीय समस्याओं और राजनीतिक प्रक्रियाओं का व्यवस्थित (Systematic) अध्ययन कहा जा सकता है।

27 ‘Politics deals with human relationships of dominance and submission of the governors and governed —V O Key (Jr)

28 Bertrand Dr Jouvenal The Pure Theory of politics p 82

29 It is the study of a process whereby values are authoritatively allocated for the whole society —David Easton The political Science, Calcutta 1971 p 141

30 एलेन बाल, ‘आधुनिक राजनीति और शासन, मैकमिलन, दिल्ली, 1971,

## राजनीति शास्त्र का क्षेत्र (Scope of Political Science)

राजनीति शास्त्र पर दी गयी परिभाषाओं में इतनी अधिक भिन्नता से यह बात स्वयं सिद्ध है कि विद्वान् राजनीति शास्त्र के क्षेत्र के विषय में एक मत नहीं हो सकते। कुछ केवल राज्य के अध्ययन को ही राजनीति शास्त्र के अंतर्गत मानते हैं तो दूसरे केवल सरकार के अध्ययन को। कुछ यदि राज्य और सरकार दोनों के अध्ययन को राजनीति शास्त्र के क्षेत्र में रखते हैं तो दूसरे उन समस्त मानवीय क्रियाओं को राजनीति शास्त्र के क्षेत्र के अंतर्गत मानते हैं जिनके द्वारा व्यक्ति अपनी हित साधना करता है। सर फ्रेडरिक पोलक, के० पी० मुकर्जी और सिजविक जैसे विद्वानों ने सैद्धांतिक राजनीति और व्यावहारिक राजनीति नामक दो वर्गों में समस्त राजनीतिक समस्याओं को रखने की चेष्टा की है और इस प्रकार उन्होंने राजनीति सिद्धांत या दशन के क्षेत्र को सीमित और राजनीति विज्ञान के क्षेत्र को बहुत व्यापक बताया है। राजनीति शास्त्र के क्षेत्र में उनके विचार से समस्त सैद्धांतिक तथा व्यावहारिक राजनीति आ जाती है।

राजनीति शास्त्र के क्षेत्र को निर्धारित करने के उद्देश्य से 'संयुक्त राष्ट्र शैक्षणिक वैज्ञानिक व सांस्कृतिक संगठन' (UNESCO) के तत्वावधान में सितम्बर 1948 में राजनीति शास्त्र वेत्ताओं का एक सम्मेलन पेरिस में आयोजित किया गया था। इसमें एक अंतर्राष्ट्रीय राजनीति शास्त्र सघ की स्थापना हुई जिसने राजनीति शास्त्र के क्षेत्र के अंतर्गत निम्नांकित विषयों के अध्ययन में पूर्ण सहमति व्यक्त की —

(1) राजनीतिक सिद्धांत—राजनीतिक विचारों का इतिहास तथा राजनीतिक सिद्धांत।

(2) राजनीतिक संस्थाएँ—संविधान, राष्ट्रीय सरकार, क्षेत्रीय व स्थानीय सरकारें, लोक प्रशासन, सरकार के सामाजिक एवं धार्मिक कार्य तथा तुलनात्मक राजनीतिक संस्थाएँ।

(3) दल, समूह व जनमत—दलीय व्यवस्था, सघ व दबाव समूह, जनमत, तथा शासन में जनता का भाग लेना।

(4) अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्ध—अंतर्राष्ट्रीय राजनीति, अंतर्राष्ट्रीय संगठन व प्रशासन, तथा अंतर्राष्ट्रीय विधि।<sup>31</sup>

उपर्युक्त योजना महत्वपूर्ण होते हुए भी राजनीति शास्त्र के क्षेत्र की परिधि को निश्चित रूप से निर्धारित करने में पूर्णतः सफल होती दिखायी नहीं देती। राजनीति शास्त्र के अंतर्गत आजकल जिन समस्याओं का अध्ययन किया जाता है उन्हें निम्नांकित क्रम से रखा जा सकता है —

(1) राज्य का अध्ययन—राज्य राजनीति शास्त्र के अध्ययन का मुख्य

है। यह मनुष्य की एक नैसर्गिक सस्था है जिसका जन्म जीवन की प्रारम्भिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये हुआ था और जो जीवन को अच्छा बनाने के लिये टिकी हुई है। राज्य के स्वाभाविक तथा आवश्यक होने के कारण राजनीति शास्त्र के विद्वानों के लिये राज्य के स्वरूप व चरित्र को जानना आवश्यक हो जाता है। गिल्काइस्ट ने लिखा है कि "राजनीति शास्त्र का क्षेत्र, राज्य के सम्बन्ध में उठने वाले प्रश्नों से निश्चित होता है। व्यापक रूप से इन प्रश्नों का वर्गीकरण—'राज्य कैसा है', 'राज्य कैसा था' और 'राज्य कैसा होना चाहिये' के अन्तर्गत किया जा सकता है।"

'राज्य कैसा है' के अन्तर्गत राज्या के वर्तमान स्वरूप का विवेचन तथा उनकी वास्तविक कार्य प्रणालियों का अध्ययन आता है। इसमें राज्य के भय, तत्त्व, उद्देश्य और कार्यक्षेत्र का अध्ययन भी आता है। आधुनिक राज्य 'राष्ट्रीय राज्य' है, जो राष्ट्रीयता की भावना से बंधे और एक निश्चित क्षेत्र में बसे हुए नागरिकों की शिक्षा, स्वास्थ्य, सुविधाओं तथा उत्पत्ति की दशाओं का ध्यान रखता है। प्राचीन काल में राज्य का स्वरूप और कार्यक्षेत्र वर्तमान से बहुत भिन्न था। 19वीं शताब्दी में व्यक्तिवादियों के अनुसार राज्य के केवल तीन ही कार्य थे—बाह्य आक्रमणों से देश की रक्षा, कानून और व्यवस्था की स्थापना तथा आपसी समझौता को लागू करना। लेकिन अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के उदभव तथा अन्तर्राष्ट्रीय कानून एवं संगठनों के विकास ने आधुनिक राज्य को एक नया स्वरूप दिया है। इसे कूटनीति, सचिविग्रह, विश्व शांति आदि से सम्बंधित समस्याओं को भी सुलभाना पड़ता है।

'राज्य कैसा था' के अन्तर्गत राज्य के अतीत का अध्ययन आता है। राज्य का वर्तमान रूप एक लम्बे विकास का परिणाम है। अपने वर्तमान राष्ट्रीय राज्य के रूप तक पहुँचने के लिये इसे विकास की अनेक अवस्थाएँ पार करनी पड़ी हैं। राजनीति शास्त्र राज्य की इस प्रक्रिया का अध्ययन करता है। वह यह पता लगाने का प्रयास करता है कि राज्य की उत्पत्ति कैसी हुई। किस प्रकार रक्त सम्बंध, धर्म, राजनीतिक चेतना आदि ने राज्य के विकास में योग दिया। किस प्रकार कबीलों और छोटे छोटे राज्यों से बड़े बड़े राष्ट्रीय राज्य बने। किस प्रकार अतीत काल में राजनीतिक विचारधाराएँ बहीं तथा किस प्रकार विभिन्न समुदायों व संगठनों ने समाज में सत्ता प्राप्त करने और उस सुरक्षित रखने के प्रयत्न किये।

'राज्य कैसा होना चाहिये' शीर्षक के अन्तर्गत राज्य के भावी स्वरूप के आकलन की बात आती है। राजनीति शास्त्र में केवल राज्य के ऐतिहासिक स्वरूप का विवेचन या उसके वर्तमान स्वरूप का विश्लेषण ही नहीं होता, अपितु उनके आधार पर राज्य के भावी स्वरूप और उसके कार्यक्षेत्र का अनुमान लगाने का प्रयास भी किया जाता है। इसमें इस बात को खोजने का प्रयास भी किया जाता है कि किस प्रकार राज्य मानव जीवन के लिये अधिकाधिक उपयोगी सिद्ध हो सकता है। उन विचारधाराओं की समीक्षा भी की जाती है जो राज्य को मानव जीवन की उत्पत्ति में बाधक और अनुपयोगी मानती हैं। इतना ही नहीं, 'विश्व राज्य' की उपादेयता और सम्भावना, तथा तृतीय विश्व युद्ध सम्भावना से मानवता को सुरक्षित रखने के उपायों पर भी गौर किया जाता है।

संक्षेप में, राजनीति शास्त्र के क्षेत्र के अंतर्गत राज्य के भूत, भविष्य और वर्तमान का अध्ययन आता है। गानर ने लिखा है कि "सामान्यतया इसकी (राजनीति शास्त्र की) बुनियादी समस्याओं में तीन प्रकार की बातें शामिल हैं—प्रथम, राज्य की प्रकृति तथा उत्पत्ति की खोज, द्वितीय राजनीतिक समस्याओं के स्वरूप, उनके इतिहास तथा विभिन्न रूपों की खोज, तृतीय, इन दोनों के आधार पर राजनीतिक विकास के नियमों की, जहाँ तक हो सके, निश्चित करना।" इसी शैली में बोलते हुए गैटेल भी लिखता है कि "राजनीति शास्त्र दसा था' का ऐतिहासिक अनुसंधान, राज्य कौंसा है' का विश्लेषणात्मक अध्ययन, तथा 'राज्य कसा होना चाहिये' का राजनीतिक व नैतिक विचार-मयन है।"<sup>3</sup>

### सरकार का अध्ययन

राज्य का कोई अध्ययन चाहे वह कितना ही व्यापक क्यों न हो उस समय तक पूर्ण नहीं हो सकता जब तक कि वह राज्य के प्रमुख तत्त्व सरकार का अध्ययन न करता हो। राज्य केवल एक आवात्मक विचार है, वह अपना कार्य स्वयं नहीं करता। अपनी इच्छा को व्यक्त करने तथा उसे लागू करने के लिये उसे एक ऐसे दल की आवश्यकता होती है, जिसे सरकार कहते हैं। अतः सरकार राज्य का वह यंत्र है जिसके द्वारा ही वह जाना जाता है। दूसरे शब्दों में, सरकार राज्य की क्रियात्मक अभिव्यक्ति है। इसलिये राज्य के अध्ययन में स्वाभाविक रूप से सरकार की प्रकृति, उसके स्वरूप, कार्य और संगठन का अध्ययन भी शामिल है। संक्षेप में, राजनीति शास्त्र राज्य के साथ साथ सरकार का अध्ययन करता है और उसके भावी स्वरूप पर विचार विमर्श भी करता है।

### स्थानीय, राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं का अध्ययन

राज्य के विकास के साथ साथ राज्य की समस्याओं में भी वृद्धि हुई है। भूतान के नगर राज्यों का संगठन आधुनिक राष्ट्रीय राज्यों के संगठन की भाँति जटिल नहीं था। जनसंख्या के प्रसार तथा वैज्ञानिक आविष्कारों ने राज्य की समस्याओं में अप्रत्याशित वृद्धि की है। अतः प्रत्येक स्तर पर उनका निराकरण करने के प्रयास जारी हैं। राजनीति शास्त्र स्थानीय स्तर पर, लगभग सम्पूर्ण विश्व में, स्थापित की गयी समस्याओं जैसे ग्राम पंचायत, नगरपालिका, कम्यून आदि के संगठन तथा उनकी कार्य प्रणालियों का अध्ययन करता है। इसके क्षेत्र में वे सम्पूर्ण समस्याएँ भी आती हैं जो राष्ट्रीय स्तर पर सभी देशों के लिये विचारणीय होती हैं, जैसे, जाति, भाषा, धर्म या सम्प्रदाय के आधार पर बँटे लोगों में राष्ट्रीय एकता की भावना भरने की समस्या। देश की वित्तीय स्थिति को सवारना और उसकी प्रादेशिक अखण्डता की रक्षा करना। इतना ही नहीं, राजनीति शास्त्र में अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर भी विचार विमर्श होता है। अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं

पर आधुनिक युग में इतना ध्यान दिया जा रहा है कि कई देशों में 'अंतर्राष्ट्रीय राजनीति' नाम से एक पृथक् विषय की ही स्थापना कर दी गई है। हमारे महा भी उच्च कक्षाओं में इसे राजनीति शास्त्र के एक विषय के रूप में पढ़ाया जाता है।

### अंतर्राष्ट्रीय विधि, सम्बन्धों व सगठनों का अध्ययन

राजनीति शास्त्र के क्षेत्र के अंतर्गत अंतर्राष्ट्रीय विधि, सम्बन्धों व सगठनों का अध्ययन भी आता है। राजनीति शास्त्र अंतर्राष्ट्रीय विधि के विकास, स्वरूप तथा उसे सहितावद्ध बनाने के प्रयासों का अध्ययन करता है। वह विभिन्न राष्ट्रों के मध्य युद्ध और शान्तिकाल के उन सभी नियमों को एक व्यवस्थित स्वरूप देने की कोशिश में है जिससे अंतर्राष्ट्रीय सहयोग और शांति का वातावरण स्थापित हो सके। विभिन्न राज्यों के पारस्परिक व्यवहार व सम्बन्धों तथा उनकी विदेश नीतियों का अध्ययन भी राजनीति शास्त्र के क्षेत्र की विषय वस्तु है। इतना ही नहीं, विश्व में स्थापित किये गये अंतर्राष्ट्रीय सगठनों के चरित्र, उनकी भूमिका तथा उन्हें प्रभावशाली बनाने के उपायों पर भी राजनीति शास्त्र में विचार विमर्श होता है। राष्ट्रसंघ व संयुक्त राष्ट्र का गठन, उनकी कार्यप्रणाली, उनकी शक्तियाँ व दुबलताओं का मूल्यांकन राजनीति शास्त्र के अध्ययन के अंतर्गत ही आता है।

### राजनीतिक सिद्धान्तों और विचारधाराओं का अध्ययन

विलियम एसलिंगर ने लिखा है कि राजनीति शास्त्र "राज्य के अतीत, वर्तमान तथा भविष्य का, राजनीतिक सगठन और कार्यों का, राजनीतिक संस्थाओं और राजनीतिक सिद्धान्तों का अध्ययन है।"<sup>33</sup> सम्मति के प्रारम्भ से लेकर अब तक उन सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक सिद्धान्तों का, जो समय व परीक्षण की कसौटी पर लगभग खड़े उत्तरे हैं, राजनीति शास्त्र अध्ययन करता है। प्राचीन भारत का मण्डल सिद्धान्त, भरतृ का क्रांतियों का सिद्धान्त, स्पेन्सर का सावयवी सिद्धान्त आदि अनेक ऐसे सिद्धान्त हैं जो राजनीति शास्त्र की विषय वस्तु हैं और जिनके अध्ययन के द्वारा ही राजनीतिक घटनाओं के चरित्र को समझा जा सकता है तथा उनके भावी परिणामों का पूर्वानुमान लगाकर जनकल्याण की सुरक्षा के लिये पहले से ही आवश्यक कदम उठाये जा सकते हैं। इतना ही नहीं, राजनीति शास्त्र में जननान, उदारवाद, समाजवाद आदि राजनीतिक विचारधाराओं का अध्ययन भी होता है। चूँकि सभी विचारधाराएँ सुखद भविष्य का आश्वासन देती हैं, अतः उनके तुलनात्मक अध्ययन और विभिन्न देशों में उनके प्रयोग को देखकर उनकी शक्ति व दुबलताओं को समझने में सहायता मिलती है तथा निर्णय करना सरल हो जाता है कि कौन से देश के लिए कौन सी विचारधारा उपयुक्त होगी।

33 'It is study of the State in the past present and future, of political organisation and political function, of political institutions and political theories —William Esslinger, *Politics and Science* N Y, 1955, p 22

## क्षेत्र के विषय में आधुनिकतम दृष्टिकोण

प्रो० सास्की ने लिखा है कि "राजनीति शास्त्र के अध्ययन का सम्बन्ध सगठित राज्यों से सम्बन्धित मानव जीवन से है।" यह मनुष्य के राजनीतिक क्रियाकलापों का अध्ययन करता है। इसके अन्तर्गत वे सभी मानवीय विचार और कार्य आ जाते हैं जो शासकीय व कानूनी संस्थाओं को गति देते हैं। सत्ता के प्रयोग, भर्जन, रक्षण, धारण आदि की समस्याओं पर भी राजनीति शास्त्र में विचार विमर्श होता है। यह कोरा राज्य और सरकार रूपी संस्थाओं तथा आदर्शवादी विचारधारों का अध्ययन ही नहीं है, बरन् यह सिखाता है कि मानव क्रियाओं को किस प्रकार सम्पादित करके शक्ति प्राप्त की जा सकती है तथा विश्व कल्याण को दृष्टि में रखकर किस प्रकार उसका प्रयोग किया जाना चाहिये। सासर्वेस, हेसर, रॉबसन आदि तो इसे 'शक्ति का ही अध्ययन' मानते हैं और वे इसे व्यवहारवादी विज्ञानों (Behavioural Sciences) की श्रेणी में रखते हैं।

शक्ति प्रवधारणा की सीमाओं को दूर करने के प्रयास में प्रख्यात अमरीकी विद्वान डेविड ईस्टन ने अपनी पुस्तक में राजनीति शास्त्र की एक अलग ही व्याख्या की है और इसका कार्यक्षेत्र सामाजिक मूल्यों का आवर्तन या निर्धारण बताया है, जिसकी पिछले पृष्ठों में चर्चा की जा चुकी है। ईस्टन ने इसके अध्ययन क्षेत्र में तीन बातें—नीति, प्राधिकार और समाज (Policy, Authority and Society) पर बल दिया है। नीति का सार है कि इसके माध्यम से कुछ बातें कुछ लोगों के लिए निषिद्ध की जाती हैं तथा कुछ दूसरों को प्राप्त करने योग्य बनाई जाती हैं (उदाहरण मधुनिषेध नीति)। प्राधिकार का अध्ययन राजनीति शास्त्र में इसलिये होता है कि नीति सम्बन्धी किसी भी नियम के क्रिया-व्यवस्था के लिए प्राधिकार या अधिसत्ता (Authority) का होना आवश्यक है, तथा समाज राजनीति शास्त्र के क्षेत्र की विषय-वस्तु इस लिए है कि नीति किसी व्यक्ति विशेष नहीं अपितु समाज को ध्यान में रखकर बनायी जाती है और उसका प्रभाव पूरे समाज पर पड़ता है। उदाहरण के लिए यदि कोई शक्ति सगठन या छात्र संघ ऐसे नियमों का निर्माण करे जो केवल उसकी आन्तरिक सीमाओं में प्रभावी हों तो राजनीति शास्त्र के क्षेत्र के अन्तर्गत उसका अध्ययन आवश्यक नहीं है, लेकिन यदि वे सगठन किसी ऐसी व्यापक दृष्टिकोण या आन्दोलन का नियम करें जिसका प्रभाव पूरे समाज पर पड़ता हो तो उसका अध्ययन राजनीति शास्त्र की विषय-वस्तु बन जायेगा। इस प्रकार, आधुनिकतम दृष्टिकोण के अनुसार राजनीति शास्त्र का क्षेत्र गतिशील है। इसमें वर्तमान समस्याओं और संघर्षों, नीति निर्माण प्रक्रियाओं तथा उनमें सलग्न मानव व्यवहार का अध्ययन आता है।

चार्ल्स हाइन मैन के शब्दों में, 'राजनीति शास्त्र का क्षेत्र अब इतना व्यापक हो गया है कि उसमें संस्थात्मक सगठन, नीति निर्माण और क्रियाशीलता की प्रक्रियाओं, नियंत्रण की राजनीति, नीतियाँ और कार्यों तथा विविध प्रशासन के मानवीय वातावरण को भी सम्मिलित किया जाने लगा है।' इसके अतिरिक्त, राजनीतिक नेतृत्व की



प्रकृति, विचारधारा और नेतृत्व के पारस्परिक सम्बन्धों के बदलते स्वरूपों और चुनावों की प्रक्रिया का अध्ययन भी इसमें किया जाने लगा है।

संक्षेप में राजनीति शास्त्र का क्षेत्र बहुत व्यापक है। युग, अवस्था और प्रदेश के अनुसार इसका क्षेत्र विस्तृत व संकुचित हो जाता है। आधुनिक राज्य चूँकि पालने से लेकर इमरान तक (From cradle to grave) मनुष्य को अपने नियंत्रण में रखता है, इसलिए मानव से सम्बंधित उन सभी पहलुओं का अध्ययन इसमें आ जाता है जिनका सीधा संबंध संगठित समाज से है। इसके क्षेत्र को किसी निश्चित परिधि में बाँधना मुश्किल है, तथापि मोटे तौर पर इसमें राजनीतिक समस्याओं के इतिहास, उनके सिद्धांतों, कार्यों, उन्हें संचालित करने वाली शक्तियाँ, उन पर पड़ने वाले प्रभावों और उनसे प्राप्त होने वाले परिणामों का अध्ययन होता है।

### राजनीति शास्त्र के परम्परागत और आधुनिक स्वरूप में भेद

राजनीतिक शास्त्र पर दी गयी विभिन्न परिभाषाओं और क्षेत्र की व्याख्या के उपरान्त भी एक प्रश्न का उत्तर देना आवश्यक हो जाता है कि परम्परागत राजनीति शास्त्र और आधुनिक राजनीतिक शास्त्र में क्या भेद है ?

प्रथम, राजनीति शास्त्र की परम्परागत परिभाषाओं में संस्थागत पहलु पर बल दिया गया है। उसमें राजनीति शास्त्र को राज्य व सरकार जैसी संस्थाओं का अध्ययन करने वाला विषय बताया गया है। आधुनिक परिभाषाओं में उपयुक्त संस्थाओं के निर्माण, स्वरूप आदि की अपेक्षा राजनीतिक आचरण और प्रक्रियाओं के अध्ययन पर जोर दिया गया है। डा० वर्मा लिखते हैं कि 'प्राचीन राजनीतिक चिंतकों ने अपना सारा ध्यान आदर्श राज्य की समस्या पर केंद्रित किया था, मध्य युगीन चिंतकों ने एक ऐसी व्यवस्था का विकास करने के सम्बन्ध में सोचा जिसके अंतर्गत पृथ्वी पर ईश्वर के राज्य की स्थापना की जा सके और पिछली कुछ दशाब्दियों में राजनीतिक शास्त्रियों का ध्यान शक्ति, प्रभाव, सत्ता आदि समस्याओं पर अधिक केंद्रित रहा है।'<sup>34</sup>

दूसरा, परम्परावादी परिभाषाओं में जहाँ राज्य के संगठन पर बल देने की प्रवृत्ति पायी जाती है वहाँ आधुनिक परिभाषाओं में उस पर विशेष जोर नहीं दिया जाता।

तीसरा, आधुनिक राजनीति शास्त्र में परम्परागत राजनीति शास्त्र के विपरीत शासन व राज्य के कार्यों पर अधिक जोर दिया जाता है। सरकार कैसे चरती है, इसकी अपेक्षा सरकार क्या कार्य करती है यह प्रश्न प्रमुख बन गया है।

चौथा, राजनीति शास्त्र आधुनिक परिभाषाओं में राज्य के सदस्यों, राजनीतिक व्यवस्था में सम्पादित होने वाले कार्यों के मूल्यांकन पर अधिक ध्यान दिया गया प्रतीत होता है, जबकि राजनीति शास्त्र परम्परागत परिभाषाओं में यह बात दिखाई नहीं देती।

पाँचवाँ, राजनीति शास्त्र परम्परावादी परिभाषाएँ मूल्यपरक हैं, जबकि आधुनिक परिभाषाओं में मूल्यो व सदयो का सम्बन्ध आदि भौति रूप से नहीं है बल्कि उन्हें मनुष्य के आधार पर सिद्ध करने का सकेत दिया गया है।

छठा, राजनीति शास्त्र की आधुनिक परिभाषाएँ राजनीतिक प्रक्रिया के केवल औपचारिक व वैधानिक पक्ष पर जोर नहीं देती, अपितु उनमें यह स्पष्ट करने में रुचि ली गयी है कि विभिन्न सामाजिक, आर्थिक व नैतिक शक्तियों तथा राजनीतिक शक्तियों के बीच परस्पर क्या सम्बन्ध होता है और वे एक दूसरे पर क्या प्रभाव डालती हैं।

सातवाँ, परम्परावादी परिभाषाओं की अपेक्षा आधुनिक परिभाषाएँ अधिक वैज्ञानिक, स्पष्ट और सटीक हैं। इनमें निश्चितता और सूक्ष्मता है जबकि परम्परावादी परिभाषाएँ सरल होते हुए भी अस्पष्ट और व्यापक हैं।

संक्षेप में, परम्परावादी परिभाषाओं में राज्य व शासन के औपचारिक, सरल नात्मक व बाह्य पक्ष पर जोर दिया गया है जबकि राजनीति शास्त्र की आधुनिक परिभाषाओं में राजनीतिक संस्थाओं के क्रियात्मक पक्ष पर बल है।

### राजनीति शास्त्र के अध्ययन की उपयोगिता व महत्त्व (Utility and Importance of the Study of Political Science)

राजनीति शास्त्र के अध्ययन का महत्त्व देश की परिस्थितियों तथा उसकी आर्थिक, राजनीतिक और सामाजिक स्थिति पर निर्भर करता है। जिस देश के नागरिक को शासन संचालन में अधिक भाग मिलेगा वहाँ राजनीति शास्त्र की शिक्षा अधिक उपयोगी भी सिद्ध होगी, क्योंकि इसके द्वारा ही समाज में प्रबुद्ध राजनीतिक चेतना जागृत हो सकेगी और कुशल राजनीतिक नेतृत्व का विकास हो सकेगा। परन्तु उन देशों में जहाँ स्वायत्त, वैदमानी और अष्टाचार सवमाय मूल्य हो तथा जहाँ "कोड नुप होय हम का हानी बैरि छाडि न होडव रानी" का दृष्टिकोण सवसाधारण में व्याप्त हो, राजनीति शास्त्र के अध्ययन से विशेष महत्त्वपूर्ण परिणामों की प्राप्ति की जानी चाहिए। विश्व के लगभग सभी देशों में राजनीति शास्त्र उच्च कक्षाओं में अध्ययन के एक विषय के रूप में पढाया जाता है, लेकिन इसके एक से परिणाम निकलते हो यह देखने में नहीं आता। तथापि इसका अर्थ यह भी नहीं है कि राजनीति शास्त्र का अध्ययन बेकार की वस्तु है। अध्ययन की उपयोगिता के पक्ष में अनेक दलीलें दी जा सकती हैं, लेकिन उपयोगिता की प्राप्ति देश, युग और समाज की परिस्थितियों पर निर्भर करती है।

सामान्यतः निम्नोक्त आधार पर राजनीति शास्त्र का अध्ययन उपयोगी बताया जाता है—

प्रथम, राजनीति शास्त्र का अध्ययन जन माधारण को सज्ज बनता है। यह नागरिकों को उनके अधिकारों और कर्तव्यों का ज्ञान कराता है तथा उन्हें बुराईयों से ऊपर उठकर एक श्रेष्ठ जीवन बिताने की प्रेरणा देता है। यह मनुष्यों को बोध कराता है कि मनुष्य स्वयं अपने भाग्य का निर्माता है। सुख और दुःख (भौतिक अर्थों में) भाग्य में

मिला हुआ नहीं है, वरन् समाज की अच्छी या दोषपूर्ण व्यवस्था का परिणाम है। घत परिस्थितियों को सुधारने के प्रयत्न किये जाने चाहिए क्योंकि उन्हें सुधारा जा सकता है। इतना ही नहीं, राजनीति शास्त्र के अध्ययन से सत्ता के प्रति अनावश्यक भय समाप्त हो जाता है और नागरिकों में आत्म बल का विकास होता है। मैक्सो ने लिखा है कि "राजनीतिक विचारधारों से सदैव ही मानवीय व्यवहार की प्रेरक शक्ति का प्रेरक शक्ति से एक रही है और आज भी है।" सभी प्रातिया और जन आन्दोलनों को राजनीतिक विचारों से प्रेरणा मिली है और आगे भी मिलेगी इसे कोई अस्वीकार नहीं कर सकता।

दूसरे, राजनीति शास्त्र हमें समाज का पुनर्निर्माण करने की कला सिखाता है। जिस प्रकार किसी भवन को सुदृढ़, कलात्मक व सुन्दर बनाने के लिए स्थापत्य कला (Architecture) का ज्ञान आवश्यक है ठीक उसी भाँति सामाजिक जीवन के ढाँचे को सुदृढ़ और जन उपयोगी बनाने के लिये राजनीति शास्त्र के अध्ययन की आवश्यकता होती है। विभिन्न देशों की शासन पद्धतियों के तुलनात्मक अध्ययन द्वारा तथा वहाँ की सरकारों की नीतियों के क्रिया-व्ययन की शैली व उसके परिणामों के अध्ययन द्वारा हम अपने देश के लिये उपयोगी शासन पद्धति व नीतियाँ को खोज सकते हैं। यदि हम इसमें असमर्थ रहते हैं तो दोष राजनीति विज्ञान का नहीं, वरन् नीतियाँ को लागू करने वाले उन व्यक्तियों का होता जो व्यक्तिगत स्वार्थ को सिद्धांतों के आवरण में छिपाने की चेष्टा करते हैं, ठीक उसी प्रकार जिन प्रकार कि एक अष्ट इंजीनियर बेईमान ठेकेदार द्वारा घटिया सामग्री से बनाये गये भवन या पुल को सतीपजनक होने का प्रमाण पत्र दे देता है। बाद में उसके धराशायी होने का अर्थ स्थापत्य कला का दोषपूर्ण होना नहीं, वरन् सम्बद्ध व्यक्तियों का स्वाध व दोष होता है।

तीसरे, राजनीति शास्त्र हमें शासन की कला सिखाता है। सरकार के विभिन्न अंगों का गठन, उनकी कार्य प्रणाली और समय व देश के अनुकूल उनमें परिवर्तन लाने की विधि राजनीति शास्त्र ही बताता है। यदि राजनीति शास्त्र के सिद्धांतों को शासन से पृथक् कर दिया जाये तो विश्व के लगभग सभी देशों का प्रशासन तान के पत्तों से बनाये गये महल की तरह ढह जायेगा। शासन को जन उपयोगी बनाने उसे विद्रोह से बचाने आदि के लिए अरस्तू के सिद्धांतों को यूनानी सम्प्रदाय से लेकर आज तक सभी शासक अपनाते चले आये हैं। राजनीति शास्त्र के अध्ययन के बाद हम किसी भी राजनीतिक समस्या पर, चाहे वह स्थानीय हो या प्रादेशिक, राष्ट्रीय हो अथवा अंतर्राष्ट्रीय, तत्काल ढंग से विचार कर सकते हैं।

अतः, राजनीति शास्त्र का अध्ययन भविष्य में सत्ता को पूर्ण विनाश से बचाने में सहायक हो सकता है। वर्तमान सम्प्रदाय सह अस्तित्व या सम्पूर्ण विनाश के एक दौरा पर खड़ी है। वैज्ञानिक आविष्कारों तथा अणु व उद्‌ज्वल शक्ति की खोज ने विश्व को एक ऐसे मोड़ पर लाकर खड़ा कर दिया है कि किसी भी सनकी राजनीतिज्ञ की भूलों से सारा सशर कुछ ही पलों में राख व ढेर में बदल सकता है। यदि तृतीय महायुद्ध तो वह विजेता और विजित दोनों में से किसी को नहीं बचेगा। अतः आज के

युग में राष्ट्रीय समस्याओं का युद्ध के अतिरिक्त कोई दूसरा विकल्प खोजना होगा तथा यह विवक्षित हमें केवल राजनीति शास्त्र का अध्ययन ही प्रदान कर सकता है। स्पुतनिक और अन्तरिक्ष यात्राओं के युग में विज्ञान के अतिरिक्त यदि किसी अन्य विषय का अध्ययन परम उपयोगी है तो वह केवल राजनीति शास्त्र है। क्योंकि केवल यही एक मात्र विषय है जो समाज और व्यक्ति के पारस्परिक सम्बन्धों तथा एक राष्ट्र के दूसरे राष्ट्र के साथ सम्बन्धों के नियमन व निर्धारण की शिक्षा देता है। आज की विपन्न परिस्थितियों में विश्व शांति और मानव सुरक्षा का भाग प्रशस्त करने में केवल राजनीति शास्त्र ही सहायक हो सकता है, अन्य कोई विषय नहीं।

### अभ्यासाध्य प्रश्न

- 1 राजनीति शास्त्र की परिभाषा करते हुए उसके क्षेत्र का वर्णन कीजिये।  
(भागरा 1955, 67, 69, कानपुर 1969, विक्रम 1969, राजस्थान 1957, 62, 73)
- 2 "राजनीति शास्त्र राज्य के माप प्रारम्भ तथा समाप्त होता है।" उपयुक्त कथन के प्रकाश में राजनीति शास्त्र के क्षेत्र की व्याख्या कीजिये।  
(विक्रम 1960, 64, भागरा 1964, कानपुर 1969, गोरखपुर 1969)
- 3 राजनीति विज्ञान समाज विज्ञान का वह अंग है जो राज्य के आधारों और शासन के सिद्धान्तों पर विचार करता है।"—विवेचना कीजिये।

(गोरखपुर 1961)

- 4 "एक परिष्कृत भाषा की जितनी अधिक आवश्यकता राजनीति शास्त्र को है उतनी अन्य किसी शास्त्र को नहीं।"—विवेचना कीजिये।
- 5 "सामाजिक जीवन के वास्तविक मूल्य के प्रति व्यावहारिक दृष्टिकोण रखते हुए राजनीति विज्ञान का अध्ययन सफल व सारपूर्ण दोनों है।" उक्त कथन के प्रकाश में राजनीति विज्ञान के स्वरूप और क्षेत्र की व्याख्या कीजिए तथा राजनीति विज्ञान के अध्ययन का महत्त्व बताइये।

(भागरा 1958, 62)

- 6 राजनीति विज्ञान के अध्ययन का महत्त्व समझाइये। (भागरा 1965)
- 7 प्रजातन्त्र के अध्ययन के अन्तर्गत राजनीति शास्त्र की उपयोगिता बताइये।  
(कानपुर 1972)

- 8 "राजनीति शास्त्र का अर्थ राजनीति का अध्ययन है, व्यवहार का नहीं।"  
—(राबर्ट ए डहल)

इस कथन की व्याख्या कीजिये और बताइये कि वह किस प्रकार के, (क) व्यक्तिगत नागरिकों, (ख) निजी अथवा अर्द्ध-सार्वजनिक समुदायों, (ग) राजनीतिक संस्थाओं, (घ) राजनीतिक प्रणाली, तथा (च) अन्तराष्ट्रीय संघर्षों का अध्ययन है?  
(राजस्थान 1971)

- 9 राजनीति शास्त्र की प्रकृति और पाँच क्षेत्रों की व्याख्या कीजिये और इस सम्बन्ध में परम्परागत व आधुनिक दृष्टिकोणों में अन्तर स्पष्ट कीजिये।  
(राज 1975, 77)। इनमें समानता व अन्तर बताइये। (राज 1976, 1978, 1981)

# राजनीति शास्त्र का स्वभाव तथा नाम-विभेद

(Political Science Nature and Terminology)

‘राजनीति शास्त्र एक प्रयोगात्मक नहीं, पर्यवर्णणात्मक विज्ञान है राजनीतिक सत्तावा की वास्तविक कारवाई की प्रमुख अनुसंधानशास्त्रा पुस्तकालय नहीं, बरन् राजनीतिक जीवन की बाहरी दुनिया है।’

—सादेल

## राजनीति शास्त्र विज्ञान अथवा कला

राजनीति शास्त्र विज्ञान है अथवा कला—यह एक विवादास्पद प्रश्न है। राजनीति शास्त्र के स्वभाव का विश्लेषण करते हुए कुछ विद्वान् यदि इस कला मानते हैं तो दूसरे इसे विज्ञान की श्रेणी में रखते हैं। प्रसिद्ध यूनानी दार्शनिक अरस्तू इसे सर्वोच्च विज्ञान मानता था। अग्रेजी भाषा के महान नाट्यकार जॉन बर्नाड शॉ ने कहा था कि “राजनीति शास्त्र ही ऐसा विज्ञान है जिसके द्वारा सभ्यता को बचाया जा सकता है।” इसके अतिरिक्त राजनीति शास्त्र को विज्ञान मानने वाले लेखकों में थोर्बॉ, हाग्स, माण्डेस्मू, ब्राइट, ब्रुसली, सिजविथ, जेलीनेक, फाइनर और लास्की के नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। लेकिन ऐसे भी बहुत से लेखक हैं जो राजनीति शास्त्र के विज्ञान होने के दावे को मानने के लिए तैयार नहीं हैं। इनमें विशेष रूप से बबल, मेटलैण्ड, बिमंड, कंटलिन, मोरफा, प्रोगन और काम्पे नामक विद्वान् आते हैं। बबल का तो महा तर्क कहना है कि “ज्ञान के वर्तमान घरातल पर राजनीति का विज्ञान होना तो दूर यह बलाश्री में भी सबसे पिछड़ी हुई कला है।”<sup>1</sup> मेटलैण्ड भी लिखता है कि “अब मैं बहुत से परीक्षा प्रश्नों की राजनीति विज्ञान के शीपक के अंतर्गत देखता हूँ सब मुझ प्रश्नों के विषय में नहीं बरन् शीपक पर खेद होता है।”<sup>2</sup> बिमंड के विचार से राजनीति का विज्ञान बनना न तो वाछनीय है और न सम्भव।<sup>3</sup> कंटलिन के शब्दों में “अभी तक कोई ऐसी वस्तु नहीं

1 ‘Politics so far from being a science is one of the most of all the arts —Buckle, *History of Civilisation* Vol p 301

2 When I see a good set of questions headed by the word ‘Political Science’ I regret not the questions but the title —Maitland *Collected Papers* Vol I p 302

3, Charles Beard, *Research in the Social Sciences*, p 171

है जिसको किसी माय अर्थ में राजनीति विज्ञान कहा जा सके।<sup>4</sup> मोरका की राय है कि विज्ञान विशेष ध्यान और उचित ढंगों से एक निश्चित ढाँचे के वृत्त पर किये गये निरीक्षणों की उपज है इसलिए यह उन्हें संयुक्त करके पूर्ण सत्य की सतह पर लाने का प्रयास करता है जो कि साधारण और व्यर्थ के निरीक्षणों द्वारा समझा नहीं जा सकता हम यह नहीं सोचते कि राजनीति विज्ञान ने अपनी वर्तमान दशाओं में प्रयत्न तक वास्तविक रूप में वैज्ञानिक रगमच पर प्रवेश कर लिया है।<sup>5</sup> शोगन का मत है कि "राजनीति से विज्ञान का सीधा सम्बन्ध असामयिक और सदिग्ध है तथा राजनीति केवल विशिष्ट अर्थ में ही विज्ञान कही जा सकती है।"

फ्रांस के प्रसिद्ध दार्शनिक आगस्ट कांटे ने राजनीति शास्त्र के विज्ञान न होने के तीन कारण बताये हैं—

प्रथम, राजनीति विज्ञान के विशेषज्ञ उसकी अध्ययन पद्धतियों, सिद्धांतों तथा निष्कर्षों के सम्बन्ध में एकमत नहीं हैं।

द्वितीय, इसमें विकास की निरंतरता का अभाव है। तथा

तृतीय, इसमें उन तत्वों का अभाव है जिनके आधार पर भविष्य के लिये ठीक निष्कर्ष निकाले जा सकें।<sup>6</sup>

संक्षेप में, उपर्युक्त लेखक इसे विज्ञान की अपेक्षा कला की सजा देना अधिक पसंद करते हैं।

### राजनीति शास्त्र विज्ञान क्यों नहीं है ?

अब प्रश्न उठता है कि 'राजनीति शास्त्र विज्ञान क्यों नहीं है ?' क्यों विद्वानों का एवं बहुत बड़ा वर्ग इसे विज्ञान मानने के लिए तैयार नहीं होता ?

राजनीति शास्त्र को विज्ञान न मानने वाले विचारक अपने मत के समर्थन में सामान्यतः निम्नांकित तर्कों का सहारा लेते हैं —

सर्वसाधारण सिद्धांतों का अभाव—राजनीति शास्त्र में ऐसे सिद्धांतों का सर्वथा अभाव है जो सावर्भौम और शाश्वत हों। इसकी परिभाषा, क्षेत्र, अध्ययन पद्धतियों तथा नामकरण सब के विषय में विद्वान् एकमत नहीं हैं। कुछ इसे राज्य का विज्ञान मानते हैं तो दूसरे इसे केवल शासकीय संगठन का अध्ययन बताते हैं। कुछ के विचार से यह राज्य और सरकार दोनों का अध्ययन है तो अन्य कुछ विद्वान् इसे मानव के राजनीतिक क्रियाकलापों का अध्ययन मानते हैं। इसी तरह कुछ लोग इसे 'राजनीति शास्त्र' की सजा देते हैं। तो दूसरे इसे केवल 'राजनीति' या 'राजनीति दर्शन' कहना अधिक पसंद करते हैं। इसी प्रकार, कुछ लोग जनतंत्र की अच्छाइयों का वर्णन करते हुए इसे

4 Catlin *The Science and Method of Politics* p 142

5 "There is no consensus of opinion among experts as to his methods principles and conclusions It lacks continuity of development It lacks the elements which constitute a basis of provision" —Auguste Comte *Positive Philosophy* Vol II, Ch 3

जन-उपयोगी सरकार बताते हैं तो दूसरे इसके मोर भालोचन हैं। फेगट (Faguet), कालाहल और टेलेरेण्ड (Talleyrand) के विचार से लासों लोगो में अधिकार भूच होते हैं, अतः जनतन्त्र 'मूयों का शासन' है। फिर यह भी कहना कठिन है कि प्रमुख देश में जनता शक सरकार सफल हो ही जायेगी। भारत में जनतन्त्र है लेकिन कोई भी इसके भविष्य के विषय में निश्चित नहीं है। इसी प्रकार, कुछ लोग यदि मध्यस्थ शासन प्रणाली को उचित मानते हैं तो दूसरे लोग ससदीय व्यवस्था को। कुछ को राय में विधान मण्डल का एक मदन होना चाहिए तो दूसरे की राय में इसके दो सदन होने हितकर हैं। कुछ 'राष्ट्रीय आत्मनिर्णय के सिद्धांत' का पालन आवश्यक मानते हैं तो दूसरे 'एक राष्ट्रीय राज्यों' के व्यक्ति की स्वतन्त्रता और समानता के नियम का विरोधी समझते हैं। इतना ही नहीं, राजनीति के शब्दों जैसे, राष्ट्र, राष्ट्रीयता, जनतन्त्र, स्वतन्त्रता आदि का कि-हीं दो विद्वानों के लिये समान अर्थ हो यह भी जरूरी नहीं। एक शब्द का अमरीका में जो अर्थ लगाया जाता है, रूस में उसका वह अर्थ नहीं है। मैटिल ने लिखा है कि "राजनीति शास्त्र के पदों का सामान्य बोलचान में इतनी असावधानी के साथ प्रयोग किया जाता है कि उनके दो अर्थ हो जाते हैं तथा उनको सुविधानुसार तोड़ा मरोड़ा जा सकता है।" सरासरी यह कि राजनीति शास्त्र में कोई भी ऐसा प्रश्न नहीं है जिसके विषय में सभी राजनीति शास्त्र वेत्ता एकमत हो। भौतिक शास्त्र या रसायन शास्त्र ऐसे प्राकृतिक विज्ञानों की तरह राजनीति शास्त्र में नियमों व तथ्यों की एक रूपता नहीं पायी जाती।

काय कारण में सम्बन्ध का अभाव—प्राकृतिक विज्ञानों की तरह राजनीति विज्ञान में काय और कारण (cause and effect) के मध्य सम्बन्ध स्थापित नहीं किया जा सकता। उदाहरणार्थ, पानी को 100° सेण्टीग्रेट तक गरम करने पर वह भाप बन जाता है तथा 1° सेण्टीग्रेट तक ठण्डा होने पर वह बर्फ का रूप ले लेता है। इसका कोई अपवाद नहीं है यह आज भी होता है, 5000 वर्ष पहले भी होता था और 5000 वर्ष बाद भी हो सकता है। रूस में भी होता है, अमरीका में भी होता है और हर जगह होता है, होता रहेगा लेकिन राजनीति शास्त्र में ऐसा काय और कारण सम्बन्ध सम्भव नहीं है। किसी एक घटना (कारण) के जो परिणाम एक देश में हुए हो वे तो किसी दूसरे देश में उस घटना की पुनरावृत्ति से हों यह बिल्कुल जरूरी नहीं। पिछले दो दशकों में एशिया और अफ्रीका के अनेक देशों में महत्वाकांक्षी सेनापतियों ने जनतांत्रिक व्यवस्था को मिटाकर सैनिक शासन स्थापित करने में सफलता पायी और उन्हें इस काय में जनता के बहुत बड़े भाग का सम्मेलन मिला, लेकिन इंग्लैंड, अमरीका, भारत आदि देशों में जनतन्त्र को मिटाने में सेना की उन्नतता का सम्मेलन मिला यह सदिग्ध है।

पर्यवेक्षण व परीक्षण का अभाव—प्राकृतिक विज्ञानों की भांति राजनीति शास्त्र में प्रयोग (Experiment) तथा पर्यवेक्षण (Observation) विधियों द्वारा निश्चित निष्कर्ष पर पहुंचा नहीं जा सकता। एक वनस्पति शास्त्र वेत्ता (Botanist) अपनी प्रयोगशाला में प्रयोग व पर्यवेक्षण द्वारा यह निष्कर्ष निकाल सकता है कि प्रमुख वाता-  
 ~ प्रमुख पौधे के विकास की क्या गति होगी। लेकिन राजनीति शास्त्र का विद्यार्थी

ऐसी किसी प्रयोगशाला में बैठकर वनस्पति शास्त्र के विद्यार्थी की भाँति परीक्षण नहीं कर सकता। राजनीति शास्त्र में पर्यवेक्षण व परीक्षण के माध्यम में मुख्य बाधा यह है कि इस शास्त्र का सम्बन्ध मनुष्य की राजनीतिक क्रियाओं से होता है तथा ये राजनीतिक क्रियाएँ उसके उस प्रकार नियंत्रण में नहीं हैं जिस प्रकार भौतिक शास्त्र अथवा रसायन शास्त्र के पदार्थ होते हैं। इस विषय में वाग्टे का मत है, कि “राजनीतिक घटनाओं में क्रम और विकास की कमी है इसके अतिरिक्त राजनीति शास्त्र का विषय इतना व्यापक और जटिल है कि उस पर अल्प वेधन तथा प्रमाण की वैज्ञानिक विधियाँ लागू नहीं की जा सकती। इन्हीं कारणों से राजनीति शास्त्र को विज्ञान नहीं समझा जाता।”

निष्कर्षों में निश्चितता का अभाव — प्राकृतिक विज्ञानों के निष्पन्न शुद्ध तथा नियम निश्चित होते हैं। उदाहरणार्थ, विज्ञान का यह नियम शाश्वत है कि पानी या तरल द्रव्य सदैव ऊँची सतह से नीचे की तरफ बहता है। इसी तरह ‘यूटन का गुह्रवाक्य’ नियम प्रकट है कि पृथ्वी में आकर्षण शक्ति होती है, जो भी वस्तु ऊपर उछाली जायेगी नीचे की ओर गिरेगी। ठीक उसी प्रकार जिस प्रकार कि दो और दो चार होते हैं या दो मात्रा में हाइड्रोजन और एक मात्रा में ऑक्सीजन मिलाकर पानी बन जाता है। ऐसा आज भी होता है, पहले भी होता था और भविष्य में भी होता रहेगा। ऐसा भारत में भी होता है, रूस में भी, अमरीका में भी, और दुनिया के सभी देशों में। लेकिन राजनीति शास्त्र में ऐसे प्रकट निष्कर्ष नहीं मिलते। इसका मुख्य कारण यह है कि प्राकृतिक विज्ञानों में सामान्यतः निर्जीव वस्तुओं का अध्ययन होता है, जबकि राजनीति शास्त्र में मनुष्य की क्रियाओं का अध्ययन होता है जो उसकी भावनाओं, संवेदनाओं, इच्छाओं, रुचियों व प्रवृत्तियों से निर्देशित होती हैं। गिल्क्राइस्ट ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि “राजनीति शास्त्र में एकरूप नियमों का पाया जाना कठिन है। कारण यह कि इसकी विषय वस्तु निरन्तर बदल रही है। क्रियाएँ व प्रक्रियाएँ निम्नलिखित रूपों में तथा बहुधा अव्यवस्थित रूपों में घटित हो रही हैं।”

दूसरे, राजनीति शास्त्र के अध्ययन की इकाई मनुष्य एक समान नहीं होते। उनका व्यवहार व विचार क्षैती उनकी सामाजिक और आर्थिक पृष्ठभूमि पर निर्भर करती है। प्रशांत द्वीपसमूहों में रहने वाले व्यक्तियों का व्यवहार और सोचने का ढंग भारत और चीन के लोगों के आचरण और विचार से भिन्न था सके यह असम्भव है। प्राह्म वालास ने लिखा है कि “20 वीं शताब्दी की सुसंस्कृत शिक्षा दीक्षा के बाद भी यह कठिन होगा कि दो ऐसे व्यक्ति तैयार किये जा सकें जो हर समान स्थिति में एक ही प्रकार से विचार या आचरण करें।”

राजनीति शास्त्र के निष्कर्षों में निश्चितता न होने का एक कारण यह भी है कि “आप जीवन के उस भाग को जिसे राजनीति कहा जाता है अथवा संगठन के उस अंग को जिसे राज्य कहा जाता है मानव समाज के जटिल ढाँचे से अलग करके समझने की भाँति नहीं कर सकते।” लेकिन प्राकृतिक विज्ञानों में हर अंग और प्रत्यंग का स्वतंत्र



अस्तित्व भी होता है और उनसे अलग अलग प्रयोग किये जा सकते हैं।

सन्धेप मे बर्फ की युक्ति ठीक जँचती है कि जिस प्रकार हम सौंदर्य शास्त्र को विज्ञान नहीं कह सकते उसी प्रकार राजनीति शास्त्र को भी विज्ञान की संज्ञा नहीं दे सकते। उनका मत है कि “गणित शास्त्र के समान राजनीति शास्त्र में कुछ भी निश्चित नहीं है। राजनीति शास्त्र को कोई सोमाएँ नहीं हैं। राजनीति शास्त्र सम्बन्धी विचारों में बार बार परिवर्तन हुए हैं। राजनीतिर बुद्धिमत्ता का कोई मापदण्ड स्थापित करना नितांत असम्भव है। सत्य यह है कि राजनीति शास्त्र की व्याख्या करना नितांत कठिन है। खोगन ने तो साफ साफ लिखा है कि “स्वाधी निष्कर्षों के अभाव में राजनीति की विज्ञान नहीं पढ़ा जा सकता। जिस समय तक राजनीति के क्षेत्र में डॉक्टिन तथा मॉडल जैसे महारथी न होंगे जो राजनीति के अटल सिद्धांतों को निर्धारित कर सकें तब तक राजनीति को विज्ञान की संज्ञा प्रदान करना कठिन है।”

कम विषयकता का अभाव — राजनीति शास्त्र के विज्ञान न होने के पक्ष में एक तर्क यह भी है कि प्राकृतिक विज्ञानों की भांति राजनीति शास्त्र में कम विषयकता (objectivity) नहीं पायी जाती। जिस प्रकार अपनी रसायनशाला में एक रसायन शास्त्री बिना किसी पूर्वाग्रहों के निष्पक्ष दृष्टिकोण से परीक्षण करता है, उस प्रकार एक राजनीति शास्त्र वेत्ता के लिए अपना अध्ययन करना असम्भव है। प्रत्येक राजनीतिशास्त्र वेत्ता किसी राजनीतिक समस्या को अपने वैयक्तिक दृष्टिकोण से देखता है। दो विचारका का दृष्टिकोण किसी समस्या पर समान हो, यह जरूरी नहीं। 1971 के भारत-पाक युद्ध के लिये कुछ लोग पाकिस्तान के सैनिक शमको को शोषणवादी व विस्तारवादी नीतियों को उत्तरदायी मानते हैं तो कुछ उसे भारतीय कुचक्र का परिणाम मानते हैं। कुछ के लिए यह अमरीका की साजिश थी तो दूसरों के लिये यह मुट्टो की याह्या खाँ की दो गयी गलत सलाह का परिणाम था। रॉसेक ने ठीक लिखा है कि “राजनीतिक निष्पक्ष लेते समय समस्या के गुणों पर ध्यान नहीं दिया जाता। वास्तविकता यह है कि सारे सामाजिक ज्ञान निष्पक्षता (full objectivity) प्राप्त नहीं कर सकते।”

भविष्यवाणी की क्षमता का अभाव — राजनीति शास्त्र में भविष्यवाणी की क्षमता देने की क्षमता का अभाव है। उदाहरण के लिये ज्योतिष विज्ञान में वर्षों पहले सूर्य ग्रहण अथवा चन्द्रग्रहण का समय जाना जा सकता है, लेकिन राजनीति शास्त्र में सम्भावित राजनीतिक घटनाओं के विषय में भविष्यवाणी करने की क्षमता नहीं पायी जाती। उदाहरण के लिये, 1971 के ग्राम चुनाव के परिणाम प्रकाशित होने से पूर्व विश्व के लगभग सभी राजनीति शास्त्र वेत्ताओं ने अनुभववादी अध्ययन द्वारा निष्पक्ष निकाल-कर यह भविष्यवाणी की थी कि इंदिरा गांधी की कांग्रेस की लोकसभा में स्पष्ट बहुमत नहीं मिल सकेगा, लेकिन हुमा इसके सबका विपरीत। बरकर ने तो यहाँ तक लिख डाला है कि “राजनीति में भविष्यवाणी करना मूलतः है।”

उपर्युक्त तथ्यों से स्पष्ट है कि राजनीति शास्त्र में वे अनेक गुण विद्यमान नहीं हैं जो प्राकृतिक विज्ञानों में पाये जाते हैं।

### राजनीति शास्त्र की वैज्ञानिकता

जहाँ राजनीति शास्त्र को विज्ञान न मानने वाले विचारकों का भ्रमण नहीं है वहाँ विद्वानों का एक वर्ग ऐसा भी है जो राजनीति शास्त्र को निश्चय ही विज्ञान मानता है। जर्मन लेखकों विशेषकर हाब्सबार्क, रेज़नहॉफर, ट्रोत्स्के, वॉन, मोहल (Van Mohl) आदि की दृढ़ मान्यता है कि राजनीति शास्त्र विज्ञान है और अमरीका के दूसरे देशों के अधिकांश विचारक उनके मत का समर्थन करते हैं। मत राजनीति शास्त्र विज्ञान है अथवा नहीं इसे जानने के लिये यह जरूरी हो जाता है कि हम इस बात की जाँच करें कि विज्ञान किसे कहते हैं तथा विज्ञान में पाये जाने वाले कौन-कौन से गुण राजनीति विज्ञान में पाये जाते हैं।

विज्ञान क्या है—विज्ञान का अर्थ है किसी विषय का “क्रमबद्ध ज्ञान जो उचित प्रकार के निरीक्षण, प्रयोग, अध्ययन तथा वर्गीकरण द्वारा प्राप्त हुआ हो।”<sup>8</sup> सेंचुरी डिक्शनरी (Century Dictionary) के अनुसार विज्ञान ‘किसी विषय के सम्बन्ध में उस एकीकृत ज्ञान सङ्ग्रह को कहते हैं जिसकी प्राप्ति विधिवत् पथवेक्षण, प्रयोग व अध्ययन द्वारा हुई हो तथा जिसके तथ्यों के बीच उचित सम्बन्ध स्थापित करने उनका क्रमबद्ध वर्गीकरण किया गया हो।’ “विज्ञान की भाँति,” मैकाइवर के शब्दों में, “यह है कि हम अपनी विषय वस्तु के अध्ययन में अपने पूर्वाग्रह को त्यागकर वस्तुगत (objective) दृष्टिकोण को अपनायें ताकि उस सत्य का रूप जिसे हम देखने का प्रयास कर रहे हैं वहाँ बिह्वल न हो जाये। हमें भी वैज्ञानिकों की भाँति सच्चाई पर ही ध्यान देना चाहिये, सच्चाई के परिणामों की ओर नहीं।” सतोंप में, किसी विषय के विज्ञान कहला के लिये उसमें निम्नांकित विशेषताएँ आवश्यक हैं —

- (1) तथ्यों का वर्गीकरण तथा उनका निरीक्षण व क्रमबद्ध अध्ययन,
- (2) पथवेक्षण व प्रयोग द्वारा विधिवत् अध्ययन,
- (3) कार्य कारण सम्बन्ध की स्थापना,
- (4) सामान्य नियमों की स्थापना, तथा
- (5) भविष्यवाणी करने की क्षमता।

विज्ञान की इस बखोटी पर राजनीति शास्त्र सरा उतरता है।

तथ्यों का वर्गीकरण व उनका क्रमबद्ध अध्ययन—जहाँ सब विज्ञान का अर्थ तथ्यों का वर्गीकरण करना, उनके आपसी सम्बन्धों की खोजना तथा उनका निष्पक्ष अध्ययन करना है, ‘राजनीति शास्त्र’ विज्ञान कहलाने का पूरा अधिकारी है। अतः से तेवर प्राप्त तब राजनीति शास्त्र का अध्ययन क्रमबद्ध रूप में हो किया जाय रहा है।

8 “Science is a knowledge relating to a particular subject acquired by a systematic observation experience or study which have been coordinated systematized and classified,” —Garner, *Political Science and Government* p. 11

राजनीति शास्त्र का विद्यार्थी सदैव ही वैज्ञानिक ढंग से उस समस्याओं के अध्ययन का प्रयास करता रहा है जो प्रशासन की प्रक्रिया में स्वयं मानव के सामने आती हैं। ऐतिहासिक सामग्री के रूप में जो तथ्य सामने आते हैं, राजनीति शास्त्र वेता उनका उचित प्रकार से वर्गीकरण कर उनके निष्पन्न व क्रमबद्ध अध्ययन का प्रयास करते हैं। अपने इस अध्ययन में वे बरपना की अपेक्षा तक और वास्तविकता का सहारा लेते हैं।

**पर्यवेक्षण व प्रयोग सम्बन्ध**—राजनीति शास्त्र में पर्यवेक्षण व प्रयोग (Experiments) भी होते रहते हैं। कुछ लोग कहते हैं कि इसके पास भौतिक शास्त्र या रसायन शास्त्र की प्रयोगशालाओं की भाँति कोई प्रयोगशाला नहीं है अतः इसमें प्रयोग और पर्यवेक्षण की सुविधा का अभाव है। तथापि यह नहीं भूलना चाहिये कि राजनीति शास्त्र मनुष्य की राजनीतिक क्रियाओं व सगठनों का अध्ययन है, समस्त ससार ही इसकी प्रयोगशाला है और दुनिया के किसी भी क्षेत्र में जो राजनीतिक फेर-बदल होता वह इसकी प्रयोगशाला में होने वाला प्रयोग है। गानर ने लिखा है कि “प्रत्येक नये कानून का निर्माण प्रत्येक नयी सस्था की स्थापना और प्रत्येक नयी नीति का प्रारम्भ एक प्रयोग ही होता है, क्योंकि उस समय तक वह अस्थायी अवस्था प्रस्ताव के रूप में ही समझा जाता है जब तक कि परिणाम उसके स्थायी होने की योग्यता सिद्ध न कर दें।” राज्यों की विधानसभाएँ नित्य नये कानून बनाती हैं। कुछ भले और कुछ घुटिपूण सिद्ध होते हैं। अनेक देश अपनी समस्याओं को सुलझाने के लिये युद्ध का सहारा लेते हैं—कभी वह उनके लिये हितकर सिद्ध होता है तो कभी अहितकर। यदि इनका ध्यानपूर्वक अध्ययन किया जाय तो किसी निश्चित परिणामों पर पहुँचा जा सकता है। ये सब प्रयोग ही हैं। 1919 में भारतीय प्रांतों में द्वैध शासन व्यवस्था लागू की गयी थी, बाद में यह सिद्ध हुआ कि वह दोषपूर्ण है अतः उसे समाप्त कर दिया गया। हमारा वर्तमान संविधान अनेक देशों द्वारा किये गये नाविकानिक प्रयोगों के अनुभव पर आधारित है। इसी प्रकार व्यक्तिवाद, समाजवाद, फासीवाद आदि विचारधाराओं का राजनीतिक जीवन में प्रयोग होता रहा है और हो रहा है।

**काय कारण का तारतम्य**—यद्यपि राजनीति शास्त्र में प्राकृतिक विज्ञानों की तरह काय कारण सम्बन्ध नहीं होता, तथापि यदि हम किसी घटना विशेष के कारणों का उस घटना की परिस्थितियों की ध्यान में रखते हुए अध्ययन करें तो हम उस कारण को खोज सकते हैं जो उस घटना के होने के लिये उत्तरदायी था। उदाहरण के लिये, यदि हम विभिन्न देशों में हुई क्रांतियों का अध्ययन करें तो हम इस निष्कर्ष पर पहुँचेंगे कि सभी क्रांतियों का मूल कारण कुशासन रहा है। यदि किसी देश में निधनता शोषण, भ्रष्टाचार, राजनीतिक असंतोष पाया जाय तो यह आसानी से कहा जा सकता है कि वहाँ राजनीतिक क्रांति का उत्तरा विद्यमान है। यह मूल्य है कि मनुष्यों के कार्य व व्यवहार में विज्ञान के तत्त्वों की भाँति नियमितता व सम्बद्धता नहीं पायी जानी फिर भी निश्चित परिस्थितियों में मनुष्य पर एक निश्चित प्रकार की प्रक्रिया होती पायी।

। साक्ष्य साक्ष्य ने निष्पत्ति है कि ‘मानव स्वभाव की प्रवृत्तियों में एकस्यता

तथा सामानता पायी जाती है जिसकी सहायता से हम पता लगा सकते हैं कि एक ही प्रकार के कारणों से प्रभावित होकर मनुष्य बहुधा एक ही तरह के कार्य करता है। कार्यों का वर्गीकरण किया जा सकता है, उनमें पारस्परिक सम्बन्ध स्थापित किया जा सकता है तथा उन्हें शृंखलाबद्ध करके सामान्यतः क्रियाशील प्रवृत्तियों के परिणाम के रूप में उनका अध्ययन किया जा सकता है।' अतः इस बात की पुष्टि होती है कि राजनीति में भी कार्य-कारण सम्बन्ध स्थापित करना सम्भव है।

**सामान्य नियमों का अस्तित्व**—यह कहना भी गलत है कि राजनीति शास्त्र के नियमों में सावभौमिकता नहीं पायी जाती। राजनीति के अनेक सिद्धांतों में काफी हद तक सावभौमिकता और मर्यादितता देखने को मिलती है। सभी राजनीति शास्त्र वेत्ता इस प्रश्न पर एकमत हैं कि उपनिवेशवाद, असमानता, जातिवाद, छद्माछूत, साम्राज्यवाद निधनता और रक्षकता मानवीय प्रगति में बाधक तत्त्व हैं, इनका उन्मूलन होना चाहिये। कौटिल्य की वह युक्ति कि पड़ोसी देश कभी भी स्थायी मित्र नहीं हो सकता और पड़ोसी का पड़ोसी अथवा शत्रु का शत्रु मित्र होता है एक सवमान्य तथ्य है। इसी तरह उसका यह लिखना कि "यदि दण्ड शक्ति का दुरुपयोग किया जाय, तो गृहस्थों की तो बात ही क्या, वानप्रस्थी और सन्यासी लोग भी क्रुद्ध हो जाते हैं और विद्रोह कर बैठते हैं तथा दण्ड शक्ति का उचित प्रकार से प्रयोग जनता में सबत्र धर्म का राज्य स्थापित करता है" एक सवमान्य सिद्धांत है।

राजनीति शास्त्र में यदि सावभौमिकता अथवा मर्यादितता का अभाव है तो इनका कारण विषय नहीं बरन मानवीय प्रकृति है। मनुष्य का स्वभाव परिवर्तनशील है अतः यह कहना मुश्किल है कि मनुष्य कब, किस प्रकार का आचरण करेगा। लेकिन इस आधार पर राजनीति शास्त्र की वैज्ञानिकता को चुनौती नहीं दी जा सकती। निश्चितता और सावभौमिकता का अभाव राजनीति शास्त्र में ही नहीं, बरन भूगम शास्त्र, ऋतु शास्त्र आदि में भी है। सभी बातों पर प्राकृतिक विज्ञान वेत्ता भी एकमत नहीं होते, लेकिन उनके विषय के विज्ञान होने के दावे का इस आधार पर कोई विरोध नहीं करता।

**भविष्यवाणियाँ करना सम्भव**—जहाँ तक राजनीति में भविष्यवाणी की क्षमता का प्रश्न है, डा. फाइनर का मत है कि "हम भविष्य की संभावनाओं के विषय में भविष्यवाणी अवश्य ही कर सकते हैं चाहे हम उन्हें निश्चित रूप से देख न सकें।" लोकमत की अवहेलना करने वाली व्यवस्था को देखकर हम यह सकते हैं कि वहाँ जाति अन्याय है। पूँजीवादी व्यवस्था के दोषों को देखकर हम यह सकते हैं कि किसी निश्चित रूप में सारे विश्व में समाजवादी व्यवस्था स्थापित होने जा रही है। लेकिन यदि भविष्यवाणी करने की क्षमता को ही विज्ञान होने की बसोटी मान लिया जाय तो ऋतु शास्त्र, भूगम शास्त्र, ज्योतिर्विज्ञान आदि अनेक विषय विज्ञान कहलाने के अधिकारी नहीं होंगे क्योंकि उनमें भी भविष्यवाणियाँ अनेक बार टोकर नहीं होतीं। 1909 में पॉलिटिकल साइंस एसोसियेशन के अध्यक्ष के पद से भाषण देते हुए साइ राजनीति शास्त्र को ऋतु शास्त्र की तरह का विज्ञान माना था। उनका

यद्यपि मानव प्रवृत्तियाँ जटिल और अनिश्चित होती हैं तथा उन पर वातावरण और परम्पराओं का प्रभाव होता है फिर भी मानव-स्वभाव में जो एकरूपता और तारतम्य पाया जाता है उसके आधार पर हम मानव के राजनीतिक आचरण में सम्भावित सत्यो को खोज सकते हैं और भावी घटनाओं का पूर्वानुमान लगा सकते हैं ।

**निष्कर्ष**—राजनीति शास्त्र की वैज्ञानिकता के पक्ष व विपक्ष में उठाये गये तर्कों के तुलनात्मक विश्लेषण द्वारा हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि यद्यपि राजनीति शास्त्र प्राकृति विज्ञानों की भाँति विज्ञान नहीं है, और न हो सकता है तथापि इसे सामाजिक विज्ञानों या अनिश्चित विज्ञानों (Inexact Sciences) की श्रेणी में रखा जा सकता है और इसके नियम विज्ञान दायद का प्रयोग करना अनुचित नहीं है । इसके अध्ययन का आधार निश्चित रूप से वैज्ञानिक है । इसे दिन प्रतिदिन विज्ञान बनाने का प्रयास हो रहा है । यह केवल तथ्यों और परिस्थितियों का अध्ययन ही नहीं करता, उसके आधार भावी सम्भावनाओं को खोज निराखरने का प्रयास भी करता है । यह 'एक प्रायोगिक तथा प्रगतिशील विज्ञान है । प्रतिषेध इसकी अध्ययन सामग्री ही नहीं बढ़ती जाती, बलितु उन नियमों की सहायता भी बढ़ती जाती है जो मानव समाज को शासित करते हैं ।'<sup>10</sup> सर फ्रेडरिक पोलक ने ठीक ही लिखा है कि "राजनीति के विज्ञान होने का अस्तित्व उसी क्षण में और उसी सीमा तक है, जेमेनेतिक विज्ञान का अस्तित्व है ।"<sup>11</sup>

**राजनीति शास्त्र एक कला भी है**

विलियम एसमिंजर ने लिखा है कि "विज्ञान और कला का परस्पर विरोधी होना जरूरी नहीं है । कला विज्ञान पर आधारित हो सकती है ।" राजनीति शास्त्र की सचमुच यही स्थिति है । यह कला भी है जो लोग यह समझते हैं कि कोई भी अध्ययन या तो 'विज्ञान' की श्रेणी में आता है । अथवा 'कला' की, वे गलती करते हैं । एक ही विषय 'विज्ञान' भी हो सकता है और 'कला' भी । उदाहरण के लिए 'चिकित्सा शास्त्र' (Medical Science) को लीजिये । वह विज्ञान भी है और कला भी ।

जहाँ तक किसी विषय के कला (Art) होने का प्रश्न है, कला मानव जीवन के चित्रण से सम्बंधित होती है । कला का उद्देश्य अतीतकालीन जीवन का निरूपण करते हुए भविष्य के लिए मार्ग निर्देशन करना तथा उच्च आदर्शों एवं नैतिक मूल्यों की प्रस्थापना करना होता है । कला जीवन की सर्वोत्तम अनुभूति व अभिव्यक्ति है । यह स्वयं जीवन अथवा जीवन का श्रेष्ठतम पक्ष है । रंगों का विश्लेषण व उनकी पहिचान विज्ञान है, परंतु उनके द्वारा किसी चित्र का निर्माण करना कला है । राजनीति शास्त्र विज्ञान के साथ साथ एक कला भी है, क्योंकि एक ओर यह राजनीतिक समाज का मपार्थ चित्रण करता है और दूसरी ओर उसका पथ प्रदर्शन भी । योर्टिस्य तथा मैरियावेनी ने राजनीति व कलात्मक पक्ष पर व्यापक प्रकाश डाला है उनके विचार

से एक सुसंस्कृत, श्रेष्ठ और शक्तिशाली राज्य की स्थापना इसका लक्ष्य है। अतः जिस सीमा तक मानव अपने उपाजित ज्ञान का प्रयोग एक उत्तम राज्य के निर्माण के लिये करता है उस सीमा तक राजनीति शास्त्र एक कला है। ब्लैकली ने लिखा है कि "राजनीति से विज्ञान की अपेक्षा कला का बोध अधिक होता है। राज्य का संचालन किस रूप में हो, त्रियात्मक दृष्टि से वह कैसा व्यवहार करे — राजनीति में इन समस्त बातों का ही प्रतिपादन होता है।" बस भी राजनीति को एक कला ही मानता है। उसका यह तर्क ठीक नहीं है कि "राजनीति कलाओं में सबसे पिछड़ी हुई कला है।" वस्तु-स्थिति यह है कि यह पिछड़ी न होकर एक पूर्ण विकसित कला है जो राजनीतिक समाज का चित्रण करने के साथ-साथ उसका पथ-प्रदर्शन करती है और जिसका उद्देश्य मनुष्य को एक आदर्श नागरिक बनाना तथा शासन में उसके दायित्व के प्रति उसे सचेत करना है।

## नाम विभेद

### (Terminological Distinction)

राजनीति शास्त्र की एक विशेषता यह है कि इस विषय के नामकरण के सम्बन्ध में विद्वानों में बड़ा मतभेद है। एक ही विद्या के लिए 'राजनीति', 'राजनीति शास्त्र', 'राजनीतिक सिद्धांत', 'राजनीति दर्शन', 'राजनीति चिंतन', 'अनेक राजनीति शास्त्र' आदि अनेक शब्दों का प्रयोग किया जाता है। इन शब्दों का ठीक अर्थ जाने बिना यह निर्णय करना मुश्किल है कि अपने विषय की कौन सा नाम देना उपयुक्त होगा।

राजनीति (Politics) — पहले बताया जा चुका है कि 'राजनीति' शब्द अंग्रेजी भाषा के शब्द 'पॉलिटिक्स' का हिंदी रूपांतर है जो यूनानी शब्द 'पोलिस' से बना है। यूनानियों के लिये 'राजनीति' शब्द के साथ राज्य व नागरिक जीवन का अध्ययन जुड़ा हुआ था। अरस्तू ने राज्य व नागरिक जीवन का अध्ययन करने वाली अपनी रचना का शीर्षक 'राजनीति' (Politics) ही रखा था। उसके बाद सील, विलोबी, बर्जस, लीकॉक, आइस, हाजेनडाफ, जेलीनेर, सिजविक आदि विद्वानों ने इन विषय की 'राजनीति' के नाम से पुकारने की सलाह दी थी। उनका तर्क यह था कि यह विद्या केवल सरकार के कार्यों और सिद्धान्तों का विवेचन करती है तथा इसका राज्य के विज्ञान (Science of state) से कोई सम्बन्ध नहीं है अतः इसे 'राजनीति शास्त्र' की अपेक्षा 'राजनीति' कहना अधिक उपयुक्त है।

आधुनिक युग में 'राजनीति' से अर्थ सामाजिक मामलों के वास्तविक प्रशासन से सम्बन्धित क्रियाओं के वर्णन से लगाया जाता है, इसलिए इस विद्या की 'राजनीति' के नाम से पुकारना अनुचित है। गिलक्राइस्ट ने लिखा है कि "आजकल 'राजनीति' शब्द से अभिप्राय शासन की वर्तमान समस्याओं से है जो वैज्ञानिक दृष्टि से राजनीतिक होने की अपेक्षा आर्थिक होती हैं। जब हम किसी ऐसे व्यक्ति की चर्चा करते हैं जिसे राजनीति में दिलचस्पी है तो हमारा अभिप्राय होता है कि अमूर्त व्यक्ति वर्तमान

समस्याएँ—भाषात निर्णय कर, प्रश्न, या क्षुल्लक पद्धति, थम समस्या, व्यवस्थापिका और कार्यकारिणी के पारस्परिक सम्बन्ध—वास्तव में इस तरह की किसी भी समस्या के सम्बन्ध में जितने प्रति देश के विधायकों की सजग होना चाहिये—मे दिलचस्पी रखना है।<sup>12</sup> अनेक बार कुछ प्रचलित और व्यावहारिक बातों के लिये भी 'राजनीति' शब्द का प्रयोग होता है जबकि उन बातों का राज्य विज्ञान अथवा सरकार से कोई सम्बन्ध नहीं होता। उदाहरण के लिये, गृह राजनीति (Family Politics), क्लब राजनीति (Club Politics), कॉलेज राजनीति (College Politics) आदि। गितकाइष्ट लिखता है कि "राजनीति शब्द का प्रयोग यदि उस अर्थ में ही किया जाय जिसमें यूनानी करते थे, तो कोई प्राप्ति नहीं हो सकती। लेकिन इसका प्रयोग इतना निमित्त है कि राज्य के विभिन्न व्यापारों को पूर्णतया व्यवस्त करने की क्षमता उसमें नहीं है।" अतः इस विद्या के लिये 'राजनीति' शब्द पूरी तरह उपयुक्त नहीं है।

कुछ विद्वानों ने 'राजनीति' शब्द का मरुचित अर्थ में प्रयोग होते देखकर विषय से सम्बन्धित समस्त मामलों को उनके अन्दर रखने के प्रयास में 'राजनीति' को दो भागों में बाँट दिया है—'सैद्धांतिक राजनीति' और 'व्यावहारिक राजनीति'। ऐसे विद्वानों में सर फ्रेडरिक पोलक का नाम मुख्य है। उनके विचार से सैद्धांतिक राजनीति में निम्नांकित बातें आती हैं—

- (1) राज्य के सिद्धांत (उत्पत्ति, शासन रूपों का वर्गीकरण और प्रभुसत्ता)।
- (2) शासन के सिद्धांत (समस्याओं के प्रकार, कार्यपालिका विभाग, सरकार की कार्य पद्धति)।
- (3) कानून निर्माण के सिद्धांत (कानून निर्माण का उद्देश्य, न्याय सम्बन्धी दर्शन, कानून का स्वरूप उसकी स्वीकृति, व्यवस्था और शासन, कानून निर्माण की प्रक्रिया)।
- (4) व्यक्तिगत राज्य व्यक्तित्व का सिद्धांत (दूसरे राज्यों तथा मानव संस्थाओं से सम्बन्ध, अंतर्राष्ट्रीय कानून)।

व्यावहारिक राजनीति में निम्नांकित विषय आते हैं—

- (1) सरकार का वास्तविक रूप (संघीय राज्य, स्वतंत्रता, मरक्षित तथा प्रादेशिक क्षेत्र आदि)।
- (2) सरकार का संगठन तथा कार्य पद्धति (संवैधानिक कानून और रुढ़ियाँ, संसदीय शासन प्रकार, मेमो, नौ सेना, पुलिस, मुद्राचलन, बजट और व्यापार)।
- (3) कानून तथा व्यवस्थापन (विधि निर्माण की प्रणाली, अदालतें, न्याय व्यवस्था, न्याय सम्बन्धी दृष्टांत तथा न्यायधिकरण)।
- (4) व्यक्ति रूप में राज्य (राजनीति, युद्ध, शांति, अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्ध और संधियाँ)।

कुछ लोगो का विचार है कि इस विद्या को 'सैद्धांतिक राजनीति' (Theoretical Politics) कहना चाहिये क्योंकि इससे सैद्धांतिक पक्ष का ही बालेजो में अध्ययन होता है, लेकिन यह तर्क भोडा लगता है। वस्तुतः आधुनिक युग में राजनीति शब्द का प्रयोग एक निश्चित अर्थ में होता है जिसका अभिप्राय वह बता है जिससे द्वारा मनुष्य दूसरो से अनन्ता इच्छित पाथ करा लेता है। अतः इस सम्पूर्ण विषय को 'राजनीति' के नाम से पुकारना या 'सैद्धांतिक राजनीति' और 'व्यवहारिक राजनीति', दो विभिन्न नाम देना युक्तिसंगत नहीं है।

'राजनीति' और 'राजनीति शास्त्र' में भेद स्पष्ट करते हुए ब्लैकली लिखता है कि "राजनीति विज्ञान की अपेक्षा बला अधिक है, उसका सम्बन्ध राज्य के व्यावहारिक कार्य और उसके संचालन से है, किंतु राजनीति शास्त्र का सम्बन्ध राज्य के आधार उसकी प्रवृत्ति, उसके स्वरूप एवं विकास से होता है।" अतः 'राजनीति' की अपेक्षा 'राजनीति शास्त्र' अधिक व्यापक शब्द है। 'राजनीति' 'राजनीति शास्त्र' का पर्याय-वाची नहीं हो सकता क्योंकि आधुनिक युग में उसका प्रयोग प्राचीन अर्थ में नहीं किया जाता है। दूसरे, वर्तमान लोक जीवन में यह शब्द बड़ा अप्रतिष्ठित हो गया है। इससे छल, कपट, घूतता, वैदमानी का बोध होता है अतः अपनी विद्या के लिए 'राजनीति' नाम अनुपयुक्त है।

### राजनीतिक सिद्धान्त (Political Theory)

कुछ विद्वानों की राय है कि इस विषय का अध्ययन करते समय हम राजनीतिक विचारों के उन सिद्धांतों का अध्ययन करते हैं जिन्होंने राजनीतिक क्रियाकलापों व समस्याओं को समझने व सुलझाने की चेष्टा की है।<sup>13</sup> ऐसे लोग इस विद्या को राजनीतिक सिद्धांत का नाम देना पसन्द करते हैं। उनके विचार से अपनी विद्या राजनीतिक जीवन की वास्तविकताओं का अध्ययन नहीं करती अपितु उनके आधार पर सामान्य नियम निर्धारित करने का प्रयास करती है। इसका उद्देश्य 'राजनीतिक प्रज्ञान' (wisdom) की खोज है। राजनीति की समस्याएँ और उसके प्रश्न तो शाश्वत हैं तथा प्रत्येक पीढ़ी को नये सिरे से इनके समाधान का हल खोजना पड़ता है। अपना विषय तो केवल यह चाहता है कि महत्त्वपूर्ण राजनीतिक विचारों का विवेचन नीर-क्षीर-विवेक से किया जाय।<sup>14</sup> यह हमारे सम्मुख ऐसे नैतिक मूल्यों तथा मायताओं को प्रस्तुत करता है जिनके आधार पर हम समाज के राजनीतिक कार्यों व कृत्यों का निणय करके उनकी सफलता और विफलता की जांच कर सकते हैं। अतः इस विषय को 'राजनीतिक सिद्धांत' नाम देना सव्या उपयुक्त है। कोकर ने लिखा है कि "जब हम राजनीतिक

13 Hans J Morgenthau *Power as a Political Concept*, *Approaches to the study of Politics* p 17

14 Jacobson *The Unity of Political Theory Science Morals and Politics Approaches to the study of Politics*, pp 122 24



शासन, उसके विभिन्न रूपों तथा प्रक्रियाओं का वर्णन, उनकी तुलना तथा मूल्यांकन करते हैं, और ऐसा करने में तात्कालिक एवं अल्पकालीन प्रभावों की अपेक्षा हम मनुष्यों की चिरंतन आवश्यकताओं, इच्छाओं और मतों को ध्यान में रखते हैं—तो यह राजनीतिक सिद्धान्त होता है।<sup>15</sup>

## राजनीति दर्शन

### (Political Philosophy)

विचारकों का एक बहुत बड़ा वर्ग इस विद्या को 'राजनीति दर्शन' का नाम देने के पक्ष में है। इस वर्ग में अनेक अंग्रेज और जर्मन लेखक आते हैं। राजनीति दर्शन दो शब्दों—राजनीति और दर्शन—से मिलकर बना है। दर्शन का अर्थ समग्रता (wholeness) का ज्ञान है। यह समस्त विश्व का विवेचन करता है। राज्य विश्व का एक अंग है अतः यह उसके अध्ययन का ही एक उप विभाग हुआ। इसलिए राज्य से सम्बन्धित अध्ययन को राजनीतिक दर्शन कहना चाहिये। राज्य के जन्म, विकास, कार्य, प्रकृति और चरित्र के सम्बन्ध में राजनीति शास्त्र वेत्ताओं ने ऐसे तार्किक व काल्पनिक अध्ययन प्रस्तुत किये हैं कि उन्हें देखकर इस विषय को राजनीति शास्त्र की अपेक्षा राजनीति दर्शन कहना अधिक उचित लगता है। प्लेटो को 'रिपब्लिक' सत आगस्टाइन का 'सिटी ऑफ गॉड' तथा थॉमस मूर का 'यूटोपिया' इसके सुन्दर उदाहरण हैं। राज्य से सम्बन्धित इन विषयों का बहुत बड़ा भाग ऐसा है जो वैज्ञानिक न होकर दार्शनिक है। दर्शन शास्त्र की भाँति अपनी विद्या भी राज्य के सम्बन्ध में कुछ मूलभूत प्रश्नों का उत्तर देने का प्रयास करती है, जैसे—

- (1) राज्य साम्य है अथवा साधन ?
- (2) राज्य की सर्वोच्च सत्ता का वास्तविक अर्थ क्या है ?
- (3) अधिकार किस कहते हैं ?
- (4) स्वतन्त्रता का क्या अर्थ है ?
- (5) स्वतन्त्रता व कानून तथा नैतिकता का कानून में क्या सम्बन्ध है ?
- (6) स्वतन्त्रता और शक्ति में क्या सम्बन्ध है ? राज्य को अपना नागरिकों के जीवन में किस सीमा तक हस्तक्षेप करना चाहिये ?
- (7) लोग राज्य की आज्ञाओं को क्यों मानते हैं ? क्या उन्हें उत्तेजन या अधिकार प्राप्त है ? यदि हाँ तो किन परिस्थितियों में और किस सीमा तक ?
- (8) समानता और विरव बहुत्व का क्या अर्थ है ? सामाजिक न्याय किसे कहते हैं ?

मेरिन हम यह नहीं मूलना चाहिये कि जहाँ अपनी विद्या के अध्ययन का मापदण्ड दार्शनिक है वहाँ वह वैज्ञानिक भी है। इसके अनेक सिद्धान्त वैज्ञानिक सत्य की भाँति घटते हैं, उदाहरण के लिये, अरस्तू ने अपने काल में पाये जाने वाले शासन व्यवस्थाओं

का अध्ययन करके यह निष्कर्ष निकाला था कि असमानता ही सदैव क्रान्ति का कारण बनती है। इसी प्रकार साठ ब्राइस ने भी विभिन्न देशों की जनतांत्रिक प्रणालियों का अध्ययन करके कुछ ऐसे निष्कर्ष निकाले जो सावकालिक और सावदेशीय हैं। राजनीति शास्त्र का एक अग्र दाशनिक है तो दूसरा वैज्ञानिक और दोनों के मध्य विभाजन रेखा खींचना सम्भव नहीं है। जो इसे राजनीति दशन का नाम देने के पक्ष में हैं वे इसका अतगत उही विषयों के अध्ययन को शामिल करते हैं जिन्हें सर फ्रेडरिक पोलक ने सिद्धांतिक राजनीति के अतगत रखा है। इस सम्बन्ध में सिजविक की वह युक्ति ठीक लगती है कि "राजनीति का सम्बन्ध मुख्यतः कुछ मनोवैज्ञानिक आधारों पर पारस्परिक सम्बन्धों की उस व्यवस्था के निर्माण करने से है, जो सभ्य मनुष्यों द्वारा निर्मित समाज में शासन एवं शासित व्यक्तियों तथा उनमें आपस में स्थापित होनी चाहिये।" अतः राज्य सम्बन्धी विद्या का अध्ययन करने वाले विषय को राजनीति दशन कहना इसका क्षेत्र को संकुचित करना है। राजनीति दशन के अतगत वह समस्त विषय सामग्री नहीं आती जो राजनीति शास्त्र के अतगत आती है। दूसरे, राजनीति दशन अमूर्त और आदर्शात्मक है जबकि राजनीति शास्त्र का पक्ष वर्णनात्मक, विवेचनात्मक तथा अनुभव पर आधारित होता है। तीसरे, राजनीति दशन राजनीतिक संगठन के सिद्धांतों की चर्चा बहुत संक्षेप में करता है, वह भी यह बताने के लिए कि वर्तमान राजनीतिक व्यवस्था में कौन से परिवर्तन आवश्यक हैं। चौथे, राजनीति दशन का सम्बन्ध भविष्य से अधिक रहता है जबकि राजनीति शास्त्र का वर्तमान से। पाँचवें जैसा पोलक का मत है, राजनीति दशन एक अग्र में राजनीति शास्त्र से पहले जन्मा है। प्राचीन यूनान में इसका उदय इसलिए संभव हो सका कि वहाँ ऐसे अनेक नगर-राज्य थे जहाँ विभिन्न प्रकार के सांविधानिक प्रयोग हो रहे थे। प्रो० गिस्काइस्ट ने राजनीति दशन और राजनीति शास्त्र में पायी जाने वाली इन भिन्नताओं को एक वाक्य में व्यक्त करते हुए लिखा है कि "राजनीति दशन गम्भीर संकुचित है। राजनीति दशन केवल राज्य की प्रकृति के मूलभूत सिद्धान्त, नागरिकता, कर्तव्य और अधिकारों के प्रश्न तथा राजनीतिक आदर्शों से सम्बन्ध रखता है। राजनीति दशन एक रूप में राजनीति शास्त्र का पूरवर्गी है, क्योंकि इसकी मौलिक भावनाओं पर राजनीतिक शास्त्र आधारित है। राजनीति दशन को स्वयं ऐसी बहुत सी सामग्री प्रयोग करनी पड़ती है जो उसे राजनीति शास्त्र से मिलती है। अतः इन दोनों में कोई बंटोर विभाजन रेखा नहीं खींची जा सकती किन्तु वर्तमान प्रथा के आधार पर कहा जा सकता है कि राजनीति शास्त्र का अग्र बाड़ी स्पष्ट है जबकि राजनीति दशन में यह स्पष्टता नहीं पा सकती।" अतः हमारी विद्या को 'राजनीति दशन' की संज्ञा देना पूरी तरह उपयुक्त नहीं है।

## राजनीतिक चिन्तन

(Political Thought)

कुछ पश्चिमी विचारक अपनी अध्ययन को 'राजनीतिक चिन्तन' के नाम से पुकारते हैं और कुछ दूसरे 'राजनीतिक चिन्तन' को 'राजनीतिक सिद्धान्त' का ही

## राजनीति शास्त्र

नाम बताते हैं। राजनीतिक चिंतन और राजनीतिक सिद्धांत में भेद है। ग्रैफ्ट बार्कर ने लिखा है कि "राजनीतिक सिद्धांत कुछ चिंतन के विचारों को बताता है, भले ही ये विचार उक्त समय की परिस्थितियों तथा तथ्यों से कौंसो दूर हो। इसके विरुद्ध, राजनीतिक चिन्तन एक विनोद काल का वह अतिनिहित दशन है जो व्यक्ति को वाय करने की प्रेरणा देता है अथवा उनके जीवन पर प्रभाव डालता है। इनमें प्रथम स्पष्ट, चेतन तथा (बहुत सीमा तब) अनासक्त है जबकि द्वितीय अतिनिहित, अचेतन और सजीव कार्यों के प्रवाह में डूबा रहता है।" 26 राजनीतिक चिंतन युग विशेष में किसी देश अथवा समाज के माध्य राजनीतिक विचारों का द्योतक होता है। अनेक बार स्पष्ट रूप में देख भी नहीं पाता। यह हमारी विद्या का अंग अवश्य है, लेकिन सम्पूर्ण विद्या नहीं। अतः राजनीतिक सिद्धांत या राजनीतिक दशन की भाँति राजनीतिक विज्ञान भी हमारे अध्ययन के नामकरण के लिए अनुपयुक्त है।

## अनेक राजनीति शास्त्र (Political Sciences)

कुछ फ्रांसीसी विचारकों का मत है कि राज्य की समस्त घटनाओं और अवस्थाओं पर विचार करने वाला केवल एक शास्त्र नहीं है। ऐसे अनेक शास्त्र हैं जो उसके विभिन्न पहलुओं पर स्वतंत्र रूप से विचार करते हैं। उदाहरण के लिये, समाज शास्त्र राज्य के सामाजिक संगठन का, अथवा शास्त्र राज्य की सम्पत्ति के उत्पादन, वितरण, विनिमय व उपभोग का, सार्वजनिक राजस्व (Public Finance) राज्य के आय व व्यय के स्रोतों का, लोक प्रशासन (Public Administration) राज्य के व्यवस्था का, तथा सांविधानिक इतिहास (Constitutional History) राज्य के विकास की विभिन्न अवस्थाओं का स्वतंत्र रूप से अध्ययन करते हैं। राजनीति शास्त्र राज्य के इन विविध पक्षों का एकसाथ विशेष अध्ययन (Special study) प्रस्तुत नहीं कर सकता, अतः यह मानना चाहिये कि राजनीति शास्त्र एक न होकर अनेक है। दूसरे शब्दों में, राजनीति शास्त्र एक शास्त्र न होकर अनेक शास्त्रों का समूह है। इसलिये इस विषय के नामकरण के लिए एकवचन 'राजनीति शास्त्र' की अपेक्षा बहुवचन 'राजनीति शास्त्रों' या 'अनेक राजनीति शास्त्र' शब्द अधिक उपयुक्त होंगे।

फ्रांसीसी मत का स्वीकार करने में कुछ आपत्तियाँ हैं। प्रथम, राज्य विषयक विज्ञान को पथर्-पथर् टुकड़ियों के रूप में देखने से उसकी पूर्णता नष्ट हो जायेगी और यह एक पूर्ण विज्ञान के रूप में नहीं रह जायेगा। दूसरे, जसा सुनरो स्मिथ का मत है, "राज्य के विविध सम्बन्धों के भाग किये जा सकते हैं और उन पर विचार किया जा सकता है परंतु वे सम्बन्ध इतने घनिष्ठ हैं और उनके प्रयोजन इतने मिलते जुलते हैं कि

उहे हम विभिन्न विज्ञानों का रूप नहीं दे सकते।<sup>17</sup> तीसरे, राजनीति शास्त्र के अतिरिक्त जिन अन्य सामाजिक शास्त्रों को वे राजनीति शास्त्र का रूप मानते हैं। उनमें से कोई भी 'शक्ति सम्बन्धी समस्याओं' (Power Politics) का अध्ययन नहीं करता और न प्रत्यक्ष रूप से राजनीतिक क्रियाकलापों से सम्बन्धित होता है। वस्तुतः सामाजिक जीवन के विविध पहलुओं का अध्ययन करते हुए वे ज्ञान की स्वतन्त्र शाखा बन चुके हैं और उनमें से प्रत्येक का अपना एक विशिष्ट दृष्टिकोण और केन्द्रबिन्दु है अतः राजनीति शास्त्र का एक दृष्टिकोण प्रयोग ही शुद्ध है। बर्गस, जैल्सोनेक, लीबर, सिजविक, विलोबी, सीले आदि की भी यही मान्यता है। डाक्टर गानर ने इन दानों दृष्टिकोणों से भिन्न अपना मत व्यक्त करते हुए लिखा है कि 'जब केवल राज्य की विवेचना करनी हो तो राजनीति शास्त्र शब्द का प्रयोग एकवचन में किया जाय और जब उसका प्रयोग राज्य के जीवन के विशिष्ट पहलुओं से सम्बन्ध रखने वाले सभी विज्ञानों जैसे समाज शास्त्र, इतिहास, अर्थ शास्त्र आदि का वर्णन करने के लिए हो तो उसका प्रयोग बहुवचन में हो।'<sup>18</sup>

राजनीति शास्त्र ही सर्वाधिक उपयुक्त—उपयुक्त विवेचन से हम इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि अस्तुतः विद्या के नामकरण के लिए 'राजनीति शास्त्र' ही सर्वाधिक उपयुक्त शब्द है। इससे अतन्त्रतः पोलिक की सिद्धांतिक राजनीति भी आ जाती है और व्यावहारिक भी। इसके अन्तर्गत 'राजनीति दर्शन', 'राजनीतिक सिद्धान्त', 'राजनीति' आदि सभी शब्दों की क्षेत्रगत बातें और विद्याएं आ जाती हैं। यूरोपीय भाषाओं में भी शायद ही कोई ऐसा शब्द हो जो 'राजनीति शास्त्र' से अधिक व्यापक हो। 1948 में यूनेस्को के तत्वावधान में होने वाली सप्ताह के प्रमुख राजनीति शास्त्र वेत्ताओं की परिषद् ने भी इसी शब्द—राजनीति शास्त्र (Political Science)—को ही सर्वाधिक उपयुक्त माना था। अतः हम प्रो० मिलब्राइस्ट के साथ कह सकते हैं कि अपनी विद्या के लिए 'विवेक तथा प्रचलन की दृष्टि से राजनीति शास्त्र ही सर्वाधिक उचित नाम है।'<sup>19</sup>

#### अभ्यास प्रश्न

- 1 राजनीतिशास्त्र की व्याख्या कीजिये। 'राजनीति', 'राजनीतिक दर्शन', और 'राजनीति शास्त्र' में क्या अन्तर है ?  
(राजस्थान 1960, पटना 1962, उदयपुर 1969, विक्रम 1965, आगरा 1657, 61)
- 2 क्या राजनीतिशास्त्र एक विज्ञान है ? पूर्णतया व्याख्या कीजिये।  
(आगरा 1969, लखनऊ 1964, दिल्ली 1969, राज० 1972)
- 3 "जब मैं राजनीति विज्ञान शीपक के अन्तर्गत परीक्षा प्रश्नों के समूह को

17 'The Domain of Political Science,' *Political Science Quarterly* Vol 1, P 5

18 *Political Science and Government* p 6

19 *Principles of Political Science* p 3

- देखता हू तो मुझे प्रश्नो पर नहीं अपितु शोषक पर खेद होता है।" (मेटलड) व्याख्या कीजिये। (गोरखपुर 1962, उदयपुर 1969), कानपुर 1971)
- 4 "एक परिष्कृत शब्दावली की जितनी आवश्यकता राजनीति शास्त्र को है उतनी अन्य किसी शास्त्र को नहीं।" विवेचना कीजिये।
- 3 राजनीति शास्त्र के सम्बन्ध में विज्ञान शब्द के प्रयोग में क्या प्राप्तिर्ण उठायी गयी है? आप इस विषय में अपने विचारों का सकारण वर्णन कीजिये। (भागरा 1971)
- 6 ज्ञान की वर्तमान दशा में राजनीति शास्त्र का विज्ञान होना तो दूर वह कलाओं में भी अधिकतम अविकसित कला है।" (बक्स) विवेचना कीजिये। (राजस्थान 1960, जोधपुर 1965, भागरा 1959)
- 7 'राजनीति शास्त्र', 'राजनीति' और 'राजनीति दर्शन' में भेद स्पष्ट कीजिये। आप इस विषय के लिए कौन सा नाम सर्वाधिक उपयुक्त समझते हैं और क्यों? (भागरा 1951, 57, 61, 66, 69, 72, राज० 1977)
- 8 इस विचार का परीक्षण कीजिये कि राजनीति शास्त्र कला व विज्ञान दोनों हैं। (राज० 1976)
- 9 "राजनीति विज्ञान प्राकृतिक विज्ञानों के वर्ग में नहीं है यह एक सामाजिक विज्ञान है।" — स्पष्ट कीजिये। (राज० 1981)

# राजनीति शास्त्र की अध्ययन पद्धतियाँ और उपागम

(Methods and Approaches to study Political Science)

“सामाजिक शास्त्रों को नई नवीन प्रविधियों की उतनी जरूरत नहीं जसा कुछ लोग समझते हैं परंतु उह एके विश्वासों की आवश्यकता जरूर है जो तब सगत निष्ठा तों पर आधारित हों।’ — जे० एच० हैलोवेल

पिछले अध्याय में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि विद्वानों में राजनीति शास्त्र के स्वरूप और उसकी प्रकृति के सम्बन्ध में काफी मतभेद है। अतः विषय की अध्ययन पद्धति के सम्बन्ध में मतभेद होना भी स्वाभाविक है। राजनीति शास्त्र में अध्ययन के सामान्यतः जिन पद्धतियों का प्रयोग किया जाता है, उह निम्नांकित तीन भागों में बाँटा जा सकता है—

(1) प्रागमनात्मक पद्धति, (2) निगमनात्मक पद्धति, (3) सादृश्यात्मक पद्धति।

(1) प्रागमनात्मक पद्धति (Inductive Method)—इस पद्धति में हम विशिष्ट तथ्य से सामान्य सिद्धांत की ओर बढ़ते हैं। किसी भी घटना, तथ्य या समस्या का पहले अवलोकन करके (ऐतिहासिक अनुभव, प्रयोग या तुलना के आधार पर) निष्पत्ति निकाले जाते हैं और फिर उह सिद्धांतों का रूप दिया जाता है। अरस्तू, बोदो, हान्स, लॉक, माटेस्व्यू, मार्क्स, लास्की आदि ने इस पद्धति का अनुसरण किया है।

(2) निगमनात्मक पद्धति (Deductive Method)—राजनीतिक अध्ययन के लिये प्रारम्भ में धार्मिक व नैतिक दृष्टि अपनायी जानी थी और दार्शनिक या निगमनात्मक पद्धति का सहारा लिया जाता था। इस पद्धति में पहले से ही कुछ सिद्धांतों को सत्य मान लिया जाता है और फिर उन सिद्धांतों को विशेष परिस्थितियों पर लागू करके निष्कर्ष निकाले जाते हैं, जिन्हें राजनीतिक सत्य कहते हैं। संक्षेप में, इस पद्धति में हम सामान्य सिद्धांत से विशेष तथ्य की ओर बढ़ते हैं। प्लेटो तथा उसके अनुयायियों ने यूनान में, आधुनिक आदर्शवादियों तथा उपयोगितावादियों ने इंग्लैण्ड में उसका अनुसरण किया था।

(3) सादृश्यात्मक पद्धति (Analogical Method)—इसमें किसी तथ्य या घटना की व्याख्या किसी अन्य वस्तु या संस्था से समानता दिखाकर की जाती है।

स्वै सर द्वारा राज्य की मानव शरीर के रूप में व्याख्या करना इसका सर्वोत्तम उदाहरण है।

राजनीति शास्त्र में यह जरूरी नहीं कि एक व्यक्ति केवल एक पद्धति से ही उसका अध्ययन करे। वह एक से अधिक पद्धतियों का सहारा भी ले सकता है। हाब्स ने प्रागमनात्मक और सादृश्यात्मक दोनों पद्धतियाँ अपनायी और रूसो ने अपनी रचनाओं में तीनों ही पद्धतियों का प्रयोग किया। संक्षेप में, राजनीति शास्त्री जिन पद्धतियों का अपने अध्ययन में प्रयोग करते हैं वे मूल रूप में इन्हीं तीनों में से किसी पद्धति का भ्रम होती हैं। नीचे के चार्ट द्वारा इस बात को भली-भाँति समझा जा सकता है।

### पद्धतियाँ (Methods)

प्रागमनात्मक  
(Inductive)



- 1 प्रयोगात्मक
- 2 पर्यवेक्षणात्मक
- 3 ऐतिहासिक
- 4 तुलनात्मक

निगमनात्मक  
(Deductive)



- 1 दार्शनिक

सादृश्यात्मक  
(Analogical)



- 1 समाज शास्त्रीय
- 2 जीव शास्त्रीय
- 3 मनोवैज्ञानिक
- 4 सांख्यिकी

### प्रयोगात्मक पद्धति (The Experimental Method)

प्रयोगात्मक पद्धति का प्रयोग भौतिक विज्ञानों में होता है। प्रयोगशाला में किये गये प्रयोग के बिना भौतिक विज्ञान का अध्ययन बेसा है जस बिना बादशाह रखे शतरंज का खेल खेलना। समाज शास्त्र में भी प्रयोगात्मक पद्धति को अपनाया जाता है। लेकिन यह तरीका भौतिक विज्ञानों से भिन्न है। भौतिक विज्ञानों में जिन नस्वों का अध्ययन किया जाता है वे चेतना गूँथ होते हैं उनका व्यवहार निश्चित होता है और वे जान बूझकर प्रयोगकर्ता के कार्यों में बाधा नहीं डालते। जैसे धाँक्रीजन गधक, पानी आदि यूरोप, आस्ट्रेलिया या सीरिया सब जगह एक ही प्रतिक्रियाएँ करते हैं। लेकिन समाज शास्त्रों में मनुष्य की क्रियाएँ का अध्ययन होता है। इच्छाओं और भावनाओं का दास होने के कारण मनुष्य का व्यवहार निश्चित नहीं होता है। रमायन शास्त्री का नेना और नापा जा सकता है, लेकिन मनुष्य की भावनाएँ और क्रियाएँ उस-नी और नापी नहीं जा सकतीं। हम वायु के तापमान, उसकी नमी और गति

को माप सकते हैं, लेकिन भीड़ की उत्तेजना में जितनी उष्णता (गर्मी) है इसे नहीं माप सकते। चुनाव के तथ्य भारत, रूस और पाकिस्तान में समान नहीं हैं, हालाँकि सभी जगह उन्हें एक ही नाम से पुकारा जाता है। समाज शास्त्री में प्रयोगात्मक पद्धति का प्रयोग एक भिन्न अर्थ में होता है। राजनीति शास्त्र में प्रयोगात्मक पद्धति इस सीमित अर्थ में अपनायी गयी मानी जाती है कि, जाने या अनजाने, राजनीति के क्षेत्र में निरंतर प्रयोग होत रहते हैं जिनसे प्राप्त अनुभव हमें अध्ययन की यथेष्ट सामग्री प्रदान करता है। गिलफ्राइस्ट के अनुसार "शासन के ढाँचे में किया गया कोई भी परिवर्तन, प्रत्येक नया कानून और प्रत्येक युद्ध राजनीतिक विज्ञान में एक प्रयोग ही होता है।" हम ऐतिहासिक अनुभव के आलोक में सदा राजनीतिक प्रयोग करते रहते हैं। मरियम निबिता है कि "राज्य के पास अर्थ किसी भी सस्था की अपेक्षा प्रयोग के लिए बहुत अधिक सामग्री होती है। सेना विद्यालय, सावजनिक संघामो और सस्थाओं की एक लम्बी कतार प्रत्यक्ष रूप में उसके नियन्त्रण में होती है तथा आवश्यकता पड़ने पर वह प्रयोग करने के लिए उपयोग में लाई जा सकती है।"<sup>1</sup>

ब्रिटेन में ससदीय जनतन्त्र और अमरीका में शक्ति पथक्करण का प्रयोग किया गया। अर्थ देशों के विधान निर्माताओं ने उनसे सबक लिया। योजनाबद्ध आर्थिक निर्माण सोवियत रूस में एक प्रयोग के रूप में लागू हुआ। उसकी पचवर्षीय योजनाओं ने अनेक देशों का पथ प्रदर्शन किया है। भारत का राष्ट्रीय आन्दोलन एक महान् प्रयोग था।

सीमाएँ—प्रयोगात्मक पद्धति की सबसे बड़ी सीमा यह है कि उससे प्राप्त होने वाले निष्कर्ष केवल स्थान विशेष, देश विशेष और काल विशेष के लिए लागू होते हैं। मानव स्वभाव और आचरण में पायी जाने वाली अस्थिरता प्रयोगात्मक पद्धति की सफलता के माँ में सबसे बड़ी बाधा है।

दूसरी, भौतिक शास्त्रों की तरह राजनीति शास्त्र के विद्वानों का अपने अध्ययन की वस्तु और परिस्थितियों पर पूर्ण नियन्त्रण नहीं होता इसलिये परिणाम भौतिक विज्ञान की तरह भ्रमरूप नहीं निकलते।

तीसरी, किसी प्रयोग की कई बार दोहराये बिना उससे वैध निष्कर्ष नहीं निकाले जा सकते। आईस के शब्दों में "भौतिक विज्ञान में बार बार प्रयोग किये जा सकते हैं जब तक कि किसी निश्चित निष्कर्ष तक नहीं पहुँचा जा सके। लेकिन राजनीति में जिसे प्रयोग कहा जाता है उसमें पुनरावृत्ति नहीं हो सकती क्योंकि उन्ही परिस्थितियों का उसी रूप में पुनर्निर्माण नहीं किया जा सकता, जैसा हैराक्लिटस कहता है कोई नदी की एक धारा में दो बार डुबकी नहीं लगा सकता।"<sup>2</sup>

1 Merriam, 'New Aspects of Politics' 1925 p 55

2 Catlin The Science and Methods of Politics pp 113 114

3 Bryce Modern Democracies Vol I, p 14



चीथी, प्रयोगात्मक पद्धति से "भौतिक विज्ञानों की भविष्यवाणियाँ निश्चित हो सकती हैं, परंतु राजनीतिक विज्ञान की भविष्यवाणियाँ भविष्य से अधिक सम्भावना के क्षेत्र तक पहुँच सकती हैं।"<sup>4</sup>

लेकिन इसका यह अर्थ नहीं है कि राजनीति शास्त्र में प्रयोगात्मक पद्धति की उपयोगिता व क्षेत्र सीमित है। प्रयोग के रूप में समय समय पर सभी सरकारें नये नये कार्यक्रम लागू करती हैं जो सफल भी होते हैं और असफल भी। मानर ठीक लिखता है कि "प्रत्येक नयी विधि का निमाण, प्रत्येक नयी समस्या की स्थापना, प्रत्येक नयी नीति का उद्घाटन तब तक अस्थायी ही माना जाता है जब तक कि प्रयोग उसके स्थायी होने की योग्यता को सिद्ध न कर दे।"<sup>5</sup>

### पर्यवेक्षणात्मक पद्धति (Observational Method)

अत्यंत प्राचीन काल से राजनीति शास्त्र का अध्ययन इस पद्धति द्वारा किया जा रहा है। उदाहरण के लिए, लगभग ढाई हजार वर्ष पूर्व भरस्तू ने अपनी पुस्तक 'राजनीति' लिखने से पहले यूनान के 158 राज्यों की व्यवस्था का अवलोकन या पर्यवेक्षण करके यह निष्कर्ष निकाला था कि 'असमानता' ही विद्रोह का कारण होती है। 18वीं शताब्दी में प्रसिद्ध राजनीति शास्त्र वेत्ता माण्टेस्क्यू ने यूरोपीय देशों का भ्रमण करके यह सिद्धांत दिया कि निजी स्वतंत्रता के लिए शासन की शक्तियों का विभाजन जरूरी है। 20वीं शताब्दी में लाड ब्राईस ने पर्यवेक्षण के आधार पर ही 'अमरीकी राष्ट्रमण्डल' (American Commonwealth) व 'आधुनिक जनतंत्र' (Modern Democracies) नामक पुस्तकें लिखीं। सिडनी व बीट्रिस वेब की 'सोवियत साम्यवाद' (Soviet Communism), लास्की की 'अमरीकी अध्यक्षता' (American Presidency), 'अमरीकी जनतंत्र' (American Democracy) 'संसदीय जनतंत्र' (Parliamentary Democracy) आदि पर्यवेक्षण अथवा अवलोकन पद्धति पर आधारित रचनाएँ हैं।

इस पद्धति में विद्यार्थी स्वयं राजनीतिक संस्थाओं और घटनाओं का अवलोकन व अध्ययन करता है तथा उसके आधार पर निष्कर्ष निकलता है। साबेल का विचार है कि राजनीतिक समस्याओं के अनुसंधान के लिये पर्यवेक्षण पद्धति श्रेष्ठतम है। उसके अनुसार "राजनीति पर्यवेक्षणात्मक विज्ञान है, प्रयोगात्मक नहीं—राजनीतिक संस्थाओं के प्रत्यक्ष व्यवहार की मुख्य प्रयोगशाला पुस्तकालय नहीं है, बल्कि व्यावहारिक जीवन का बाहरी सप्ताह है।"<sup>6</sup> ब्राईस लिखता है कि "तथ्यों की वास्तविक और ताजी जानकारी प्राप्त करने का सबसे अच्छा तरीका यह है कि प्रत्यक्ष राजनीति मधुसूत मिल जाये। प्राप्ति और समुक्त राज्य अमरीका जैसे देश में कोई भी योग्य व्यक्ति बारह वर्षों के

4 वही

5 Garner Political Science and Government pp 19 20

L Lowell The Philosophy of Politics (American  
) vol IV p 8

भीतर लोकतन्त्रात्मक शासन का अत्यधिक एवं सूक्ष्म वास्तविक ज्ञान प्राप्त कर सकता है। यह ज्ञान कभी भी पुस्तकों द्वारा प्राप्त नहीं हो सकता।”<sup>7</sup>

इस पद्धति का सबसे बड़ा गुण यह है कि इसमें अध्ययन करने वाले का अध्ययन की जाने वाली समस्या या घटना से सीधा सम्बन्ध होता है। वह स्वयं मौके या घटना-स्थल पर पहुँच कर व्यक्तिगत साक्षात्कार या वार्तालाप से जानकारी या तथ्य इकट्ठे करता है। दूसरे से प्राप्त सूचनाएँ इतनी विश्वस्त नहीं होती। घटना या समस्या से प्रत्यक्ष सम्बन्ध जोड़ने के कारण उस पर भाव बूझ या कोरा सिद्धान्तवादी होने का आरोप नहीं लगाया जा सकता। सेट के विचार से “राजनीति का विज्ञान पर्यवेक्षण प्रणाली द्वारा ही विकसित किया जा सकता है।” यद्यपि यह प्रणाली मुश्किल है और इसमें प्रयोगात्मक पद्धति की तुलना में अधिक भूलों की संभावना रहती है, तथापि इसकी अपेक्षा नहीं की जा सकती।<sup>8</sup>

इस पद्धति का अनुसरण करते समय कुछ सावधानियाँ आवश्यक हैं—

(1) घटनाओं, तथ्यों, परिस्थितियों आदि का अवलोकन या परीक्षण करते समय समस्त काय भावना-रहित होकर किया जाना चाहिये।

(2) अनुमान के आधार पर निष्कर्ष निकालने की भूल नहीं करनी चाहिये।

माण्टेस्क्यू ने अनुमान के आधार पर ब्रिटिश संविधान में शक्तियों का विभाजन बताया दिया था। जिसके लिए बाद में उसकी बहुत आलोचना हुई।

(3) अवलोकन ठोस होना चाहिये, व्यर्थ या यतही नहीं। उसे पूर्ण व सावकालिक होना चाहिये, एकांगी और क्षणिक नहीं।

(4) अवैपक असाधारण सूक्ष्म बूझ और पैनी दृष्टि वाला होना चाहिये। उसे सभी आवश्यक और सम्बंधित तथ्य इकट्ठे कर लेने चाहिये। “उन्हें तब तक माजते रहना चाहिये जब तक कि वह एक हीरे की तरह चमकने और प्रकाशमान न होने लगें। उसके बाद उसे दूसरे तथ्यों के साथ जोड़ना चाहिये, उनके सदर्भ में उसकी जाँच करनी चाहिये, इससे उसकी कीमत और उसके महत्त्व का पता चलेगा। भवेला कोई तथ्य किसी काम का नहीं है। अतः उसे गले के हार का एक हीरा या हो सके तो अपने अनुसंधान रूपी भवन का एक पत्थर, बुनियादी पत्थर बनाइये।”<sup>9</sup>

सीमार्यो—लास्की, सीले और मुनरी ने इस पद्धति में अनेक सीमाओं को स्वीकार किया है तथा उनके सतरे के प्रति सचेत किया है।

(1) लास्की ने अनुसार “जो लोग राजनीतिक प्रक्रियाओं से निकट का सवध रखते हैं वे कभी कभी उनके यथाथ अभिप्राय समझने में बड़ी भूलें कर देते हैं। इसका

7 वही प 19

8 Salt, पूर्वोक्त पुस्तक p 36

9 Bryce Presidential Address American Political Science Review Vol III, p 10

कारण यह है कि शासन की प्रतियाएँ बहुत कुछ एक हिमशैल के समान होती हैं, उनका जो भाग सतह के ऊपर दिखाई देता है वह उस भाग से बही छोटा होता है जो पानी में डूबा रहता है।'

(2) शास्त्र के विचार से "राजनीति शास्त्र में तथ्यों की अधिकृत रूप से प्रमाणित करना अत्यन्त कठिन है।"

(3) इस पद्धति की सबसे बड़ी सीमा मुनरो के अनुसार, "एक निरपेक्ष दृष्टि कोण का अभाव है। इसका कारण यह है कि शासन सम्बन्धी मामले प्रायः ऐसे होते हैं जिनका मानवीय भावनाओं और रुझानों से घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। बहुत थोड़ा सा ऐसे मिलेंगे जो धर्म और पूर्ण निरपेक्ष भाव से उनका विश्लेषण कर सकें।"

(4) यह पद्धति बहुत खर्चीली है। असाधारण सम्पत्ति और साधन सम्पन्न व्यक्ति ही दूसरे क्षेत्रों में जाकर स्वयं पर्यवेक्षण या अवलोकन द्वारा अध्ययन कर सकते हैं निम्न पर भी यह जरूरी नहीं है कि उनका अध्ययन के परिणाम पूर्ण सत्य निकलें।

**ऐतिहासिक पद्धति (Historical Method)**—सभी व्यक्ति इस बात का प्रयोग करते हैं। अपने विचारों के समर्थन के लिए सभी इतिहास की घटनाओं के उदाहरण देते हैं। परन्तु यह ऐतिहासिक पद्धति नहीं है। ऐतिहासिक पद्धति में चार बातें आती हैं। प्रथम, ऐतिहासिक घटनाओं, तथ्यों अथवा व्यवस्थाओं की खोज की जाये। दूसरी, उन घटनाओं व तथ्यों का क्रमबद्ध अनुशीलन व समग्र किया जाये। तीसरी, उनका विषयवार वर्गीकरण किया जाये और बेकार की सामग्री को निकाल कर दूर किया जाय, तथा चौथी, उस सामग्री के आधार पर कार्य कारण सम्बन्धों (cause and effect relationship) की स्थापना का प्रयास किया जाये ताकि सामान्य नियमों का निर्माण हो सकें। सर फ्रेडरिक पोलक के शब्दों में "ऐतिहासिक पद्धति में इस बात की खोज की जाती है कि समस्याओं का क्या रूप रहा है उनका क्या रूप बनता जा रहा है और इस चेष्टा में वह समस्याओं के वर्तमान स्वरूप की व्याख्या करने की प्रयत्ना इस बात का अधिक ध्यान रखती है कि उनका भूतकालीन स्वरूप क्या था तथा वर्तमान स्वरूप कैसे बना।" सेट इस पद्धति के समर्थन में लिखता है कि "अपने अनुभव का सचय हमें पुरानी भूलों को दोहराने से बचाता है। विगत पीढ़ियों के अनुभव से लाभ उठाकर मनुष्य अपने लिए कुछ व्यावहारिक परिणाम खोजने का प्रयास करता है।"

अगस्त के युग से ही किसी न किसी रूप में इस पद्धति का प्रयोग होता रहा है। आधुनिक युग में इस पद्धति का अनुसरण करने वाले विद्वानों में मैकिन्डायनेसी, वीको, माण्टेस्क्यू, सैविनी (Savigny), हीगल, भाबस, स्पेसर, कास्टे, मार्गन, सीले, फ्रीमन आदि की श्रेणी का नाम प्रमुख है। लार्की के विचार से सम्पूर्ण राजनीति इतिहास का दर्शन है" और ओकगाट के अनुसार ऐतिहासिक अध्ययन के बिना राजनीतिक विचारों रह जायेगी। उनकी दृढ़ मान्यता है कि शैक्षिक स्तर पर राजनीति का अध्ययन होना चाहिये।

ऐतिहासिक पद्धति का प्रयोग करते समय कुछ सावधानियाँ बरतने की बहुत आवश्यकता है। प्रथम ऐतिहासिक तथ्यों का उपयोग निष्पक्ष होकर करना चाहिये। पूर्वाग्रहों या पुरानी धारणाओं के आधार पर ऐतिहासिक पद्धति से निकाले गये निष्कर्ष निरपेक्ष सत्य नहीं हो सकते। उदाहरण के लिए, बक न ब्रिटिश संस्थाओं को आदर्श मानकर रूढ़िवादी दृष्टिकोण से ब्रिटिश इतिहास की व्याख्या की, होगल ने तत्कालीन जर्मनी को आदर्श राष्ट्र मानकर इतिहास का प्रयोग किया, नाज़ी विचारकों ने जर्मन जाति को सर्वश्रेष्ठ और विश्व विजय पर उसका जन्मजात हक मानकर इतिहास का अध्ययन किया, तथा, माकस ने भौतिकता को नियामक तत्त्व मानकर इतिहास की व्याख्या की। ये अध्ययन खेद होते हुए भी ऐतिहासिक पद्धति के निरपेक्ष प्रयोग के प्रमाण नहीं हैं। दूसरी, ऐतिहासिक पद्धति का असावधानी से प्रयोग एक ओर ऐसी आभावादिता उत्पन्न कर सकता है जिससे हम 'जो भी हो रहा है' भ्रमवा 'हीन जा रहा है' उसी को सर्वोत्तम समझ सकते हैं तो दूसरी ओर एक प्रकार की निराशावादी रूढ़िवादिता भी उत्पन्न कर सकता है कि 'जो कुछ भी हो सकता था हो चुका है' और 'अब आगे विशेष आशा नहीं की जा सकती।' तीसरी, ऊपरी समानताओं और सादृश्यों से बचना चाहिये और उन्हें आवश्यकता से अधिक महत्व नहीं देना चाहिये। 'इतिहास स्वयं को दोहराता है यह केवल अर्थ सत्य है। दोष अर्थ सत्य यह है कि 'इतिहास स्वयं को कभी नहीं दोहराता।' आइस के विचार से ऊपरी समानताएँ हमें पथभ्रष्ट बनाती हैं। अतः वे, प्रत्येक आधुनिक समस्या का हल इतिहास में खोजना एक भूल होगी। प्रत्येक युग में परिस्थितियाँ बदलती रहती हैं। एक युग की समस्याओं का निदान दूसरे युग के तथ्यों के आधार पर नहीं किया जा सकता।

सीधायें—सीले के अनुसार "इस अध्ययन पद्धति में अर्थ 'हम जैसा चाहते हैं' उसके प्रकाश में 'जो है' उसको समझने और समझाने का प्रयत्न करने लगते हैं।"

दूसरे, जैसा बाकर लिखता है, इस पद्धति से विकास की प्रक्रिया को तो समझा जा सकता है लेकिन उसके परिणाम का मूल्यांकन नहीं किया जा सकता। 'क्या था' और 'कैसे हो गया' इसका रिवाज तो मिल जाता है कि 'तु क्या होना चाहिये इसका सही ज्ञान नहीं हो पाता।<sup>10</sup>

तीसरे, इस पद्धति का अबाध रूप से प्रयोग नहीं किया जा सकता। सिवज़िक लिखता है कि "मेरा ख्याल नहीं कि व्यावहारिक राजनीति की समस्याओं का सही हल खोजने में ऐतिहासिक पद्धति का प्राथमिक प्रयोग होना चाहिये।"<sup>11</sup>

सुलनात्मक पद्धति (Comparative method)—यह पद्धति ऐतिहासिक पद्धति की पूरक है। राजनीतिक विचारों, विवादों और संस्थाओं के अध्ययन

10 Earnest Barker 'Political Thought in England 1848-1948', London 1942 p 145

11 Sidgwick 'Elements of Politics', p 7

मे इसका प्रयोग होता है। इसका आधार समानताओं और असमानताओं का विवेकपूर्ण निरीक्षण है। मानर के शब्दांश "तुलनात्मक पद्धति का उद्देश्य वर्तमान या भूतकालीन राजनीति के अध्ययन द्वारा ऐसी निश्चित सामग्री का सफल है जिससे सीधे-वर्ती चयन, तुलना तथा छंटनी द्वारा राजनीतिक इतिहास की प्रादुर्भाव व्यवस्थाओं और प्रगतिशील शक्तियों की खोज कर सके।" <sup>12</sup> साइमन ने इस पद्धति को 'वैज्ञानिक पद्धति' बताया है और विस्तार से इसकी व्याख्या की है। उसके अनुसार, इस पद्धति में समान परिणामों के समान कारण ढूँढ़कर सामान्य निष्कर्षों तक पहुँचा जाता है और इस विस्तार में उन कठिनाइयों को दूर किया जाता है जो एक देश में उपस्थित हैं दूसरे में नहीं। जब तुलनात्मक पद्धति द्वारा दो देशों की जनतांत्रिक व्यवस्थाओं की काय पद्धति में अंतर स्पष्ट हो जाये तब स्थानीय और विशेष परिस्थितियों—भौतिक, जातीय या भाषिक—का परीक्षण किया जायेगा ताकि यह पता लग सके कि वहीं उनमें कुछ अंतर तो विद्यमान नहीं है। जब परिस्थितियों का अंतर स्पष्ट हो जाये तभी यह सतुलित निष्कर्ष लिया जा सकता है कि किस स्वरूप को सफलता मिलने की संभावना अधिक है। जब विभिन्न जनतांत्रिक शासनों के मध्य भेद के तत्त्व निकाल दिये जाते हैं तो उनके बीच जो समानता के तत्त्व शेष बचते हैं उन्हें जनतांत्रिक मानवीय स्वभाव अर्थात् जनतंत्र के भीतर नागरिकों की सामान्य या स्थायी भावों व प्रवृत्तियाँ कहा जा सकता है। <sup>13</sup>

तुलनात्मक पद्धति का प्रयोग करने वाला म. हरस्तू बोवा, माण्डेस्क्यू, ब्राइस, डी० टाकविल का नाम प्रमुख है। आधुनिक युग में हरसन फाइनर की आधुनिक सरकारों के सिद्धांत एवं व्यवहार तथा मुनरो, आंग आदि अमेरिकी लेखकों की सविधान विप्लव पुस्तकें तुलनात्मक विधि से लिखी गयी हैं।

इस पद्धति का प्रयोग करते समय निम्नांकित बातों पर ध्यान देना आवश्यक है—

(1) तुलना परिस्थितियों की समान पृष्ठभूमि में ही की जानी चाहिये। अध्ययन के लिए ऐसे विषयों अथवा सगठनों को नहीं चुनना चाहिये जिनमें आधारभूत विरोध हो।

(2) तुलना का ध्येय नकल नहीं होना चाहिये और न वह पूर्वाग्रहों या पूर्व निर्धारित दृष्टिकोणों के आधार पर की जानी चाहिये, अथवा वह प्रचार होगा, शास्त्रीय अध्ययन नहीं।

(3) निश्चित निष्कर्षों पर पहुँचने से पूर्व यह निश्चित रूप से देख लेना चाहिये कि प्रत्येक स्तर पर वास्तविक समानता हो।

(4) तुलना करते समय समानताओं और असमानताओं दोनों पर ध्यान देना आवश्यक है।

(5) तुलना करते हुए अवस्थाओं तथा परिस्थितियों का भेद—जैसे, लोगो की बुद्धिमत्ता और स्वभाव का अंतर, सामाजिक और आर्थिक हालात, कानूनी और नैतिक अनुभव आदि—नजर अंदाज नहीं किया जाना चाहिये। उदाहरण के लिए, भारत की जनतांत्रिक व्यवस्था की समीक्षा, इंग्लैंड से तुलना करते समय भारतीय जनता के बौद्धिक स्तर, आर्थिक पिछड़ेपन, धर्म व जातिगत भेदभाव को भी ध्यान में रखना आवश्यक है।

सीमायें—गानेर लिखता है कि "तुलनात्मक पद्धति में व्यावहारिक रूप में गलती होना का भय है, क्योंकि सामान्य नियमों की खोज करने का प्रयत्न करते हुए विभिन्न परिस्थितियों (जैसे लोगों का स्वभाव और प्रतिभा, आर्थिक और सामाजिक परिस्थितियाँ, नैतिक और वैधानिक स्तर, राजनीतिक प्रशिक्षण, अनुभव आदि) के भेद को भुला देने की भूल की जा सकती है।"<sup>14</sup>

इस पद्धति के दोषपूर्ण प्रयोग का हरबट स्पेंसर मुख्य उदाहरण है, जिसने राज्य और मानव शरीर में समानता बताते हुए अनेक धारणाएँ स्थापित की। तुलनात्मक पद्धति के असावधानी से प्रयोग के कारण उसके निष्पक्ष में दो त्रुटियाँ आ गयी—प्रथम, वह भूल गया कि दो वस्तुओं में समानता दिखाना उनके आपसी सम्बन्धों का निर्धारण काय नहीं है, तथा दूसरी, 'सामाजिक ढांचा वास्तविक शरीर नहीं है।' राज्य जीव के समान हो सकता है, लेकिन इस बनावटी समानता से वह वास्तविक शरीर नहीं बन जाता।

वाशनिप पद्धति (Philosophical Method)—वाशनिप पद्धति के अंतर्गत किसी सिद्धांत या विचारधारा की कल्पना पहले से ही कर ली जाती है और फिर उसके आधार पर किसी निष्पक्ष पर पहुँचा जाता है। इस पद्धति में राज्य के लक्ष्य या उद्देश्य सम्बन्धी कुछ सिद्धांतों को स्वयं सिद्ध मानकर उनके आधार पर राज्य, सरकार आदि विषयों का विश्लेषण किया जाता है। प्लेटो की रिपब्लिक व भूर की यूरोपिदा, इस पद्धति के प्रयोग के अनुपम उदाहरण हैं। प्लेटो ने एक काल्पनिक आदर्श राज्य का और भूर ने स्वर्गिक राज्य का चित्रण किया और उन्हें आदर्श माना। मध्ययुगीन यूरोप में वाशनिप पद्धति लोकप्रिय थी। 18वीं और 19वीं शताब्दी में इंग्लैंड के उपयोगितावादियों एवं आदर्शवादियों ने भी इस पद्धति का अनुसरण किया। इस पद्धति के समर्थकों का कहना है कि सामाजिक शास्त्र आदर्शात्मक होते हैं अतः उनके अध्ययन का महत्त्व वाशनिप पद्धति के समुचित प्रयोग पर निर्भर है। इस पद्धति का प्रयोग करके हम राज्य के वाशनिप आधारों की परीक्षा करते हैं और उन विभिन्न सगुणों का अध्ययन करते हैं जो 'शक्ति' और 'प्रभाव' प्राप्त करने के लिये सलाह देते हैं। इसके

द्वारा हमें वे आदर्श और सिद्धांत प्राप्त हो जाते हैं जिनकी नींव पर राजनीतिक दाम्निवि कताओं का विवेचन और मूल्यांकन किया जा सकता है तथा उनमें सुधार के सुझाव दिये जा सकते हैं।

सिद्धान्तिक और सेट ने इस प्रणाली को प्रपनाने का प्रारम्भ किया है। सिद्धान्तिक के अनुसार राजनीति शास्त्र प्रारम्भिक उद्देश्य आदर्श को निर्धारित करना और भविष्य के लिये मार्ग दर्शन करना है। प्रसूत आगमन प्रणाली से इन उद्देश्यों को पूरा नहीं किया जा सकता इसलिए दार्शनिक प्रणाली उत्तम है।<sup>15</sup> सेट के शब्दों में "जीवन की साधारण वातावरण में उलझे हुए व्यक्तियों के लिये प्लेटो एक उत्तम इलाज है।"<sup>16</sup> दार्शनिक पद्धति बुद्धि विकसित करती है जिसके बिना राजनीतिशास्त्र की समस्याओं का सफल समाधान मुश्किल है।

सोमार्थे—ब्लश्लो लिखता है कि "यह पद्धति कोरी सैद्धांतिक है जिसका तथ्यों से कोई सम्बन्ध नहीं रहता।"

दार्शनिक पद्धति का दूसरा दोष यह है कि इसमें कल्पनाविद् होने का भय सदा बना रहता है। यह आवश्यक नहीं कि प्रत्येक दार्शनिक सिद्धांत सदैव तथ्यों के अनुकूल ही हो। सास्की ने उचित ही कहा है, "किसी भी प्रकार की पूर्व सिद्ध राजनीति प्राण चलकर अवश्य ही मग हा जाती है, क्योंकि उसका प्रारम्भ ही स्पष्ट मस्तिक से नहीं होता।"<sup>17</sup> उदाहरणस्वरूप, प्लेटो द्वारा जिस आदर्श राज्य की कल्पना 'रिपब्लिक' में की गयी उसकी स्थापना इस पृथ्वी पर सम्भव नहीं है। अतएव दार्शनिक पद्धति का उपयोग करते समय यह सावधानी रखनी आवश्यक है कि कहीं निष्पक्ष व्यावहारिक तथ्यों के बिल्कुल विपरीत न हो अथवा उनकी उपयोगिता समाप्त हो जायगी।

कुछ भी हो दार्शनिक पद्धति की अपनी उपयोगिता है। अष्ट जीवन के लिए वास्तविक तथा दार्शनिकता दोनों का मिश्रण आवश्यक है। कल्पना और यथार्थ समांतर रूप से चलने चाहिये। जिसे हम नियोजन कहते हैं, वह कल्पना मूलक ही होता है। उसे यथार्थताओं से सिफ सजाया जाता है।

समाज शास्त्रीय पद्धति (Sociological Method)—समाज शास्त्रीय पद्धति राज्य को एक सामाजिक अवयव (शरीर) के रूप में स्वीकार करती है, जिसमें समाज बनाने वाले व्यक्तियों जैसे गुण होते हैं। इसके अंतर्गत राज्य तथा व्यक्ति के विकास की समांतर दशाओं व स्थितियों को जोड़ने का प्रयास किया जाता है। इस पद्धति का उद्देश्य सामाजिक जीवन से प्राप्त ज्ञान का उपयोग राजनीतिक जीवन में करना है। समाज शास्त्रीय पद्धति का अनुसरण करने वाले राज्य के विद्वानों में विकासवादी या ऐतिहासिक धारणाओं को प्रपनाते हैं। इसलिए अनेक विद्वान इसे स्वतंत्र पद्धति नहीं अपितु

15 Sidgwick The Development of European Polity  
London 1920 p 5

16 Sait 'Political Institutions', p 5

17 Laski "An Inaugural Lecture on the Study of Politics."

एक 'दृष्टिकोण' (approach) मात्र मानते हैं। काम्टे ने अपनी रचनाओं में इस 'पद्धति' या 'दृष्टिकोण' का उपयोग किया है।

**जीवशास्त्रीय पद्धति (Biological Method)**—इस पद्धति का अनुसरण करने वाले राज्य को एक जीवित मानव शरीर की भाँति मानते हैं और उसमें तथा मनुष्य (या पशु) के शरीर के मध्य समानताएँ स्थापित करने का प्रयास करते हैं। राज्य के विभिन्न अंगों का वर्णन जीवशास्त्रीय शब्दावली में किया जाता है और उसके संगठन व विकास के नियमों में मानव शरीर के साथ समानताएँ खोजने की चेष्टा की जाती है। स्पेंसर, दुर्खोम, गमप्लोविज आदि इसके मुख्य समर्थक हैं। जीवशास्त्रीय पद्धति में इतने दोष हैं कि अनेक लोग इसे पद्धति मानने से ही इंकार करते हैं। उनकी आलोचना का मुख्य आधार है कि राज्य और मानव शरीर में समानताएँ केवल दिखावटी हैं, वास्तविक नहीं। इसलिये इस पद्धति से राजनीतिक सत्य या यथार्थ की खोज नहीं की जा सकती।

**मनोवैज्ञानिक पद्धति (Psychological Method)**—इस पद्धति के अंतर्गत राजनीतिक समस्याओं की स्थापना व गतिविधियों के पीछे मनोवैज्ञानिक आधार पर किया जाता है। राजनीतिक समस्याओं की स्थापना व गतिविधियों के पीछे मनोवैज्ञानिक तथ्यों की खोज का प्रयास किया जाता है। इस पद्धति के समर्थकों की राय है कि मनो-विज्ञान की सहायता से राजनीतिक व्यवहार के मूल तथ्यों को मालूम किया जा सकता है और उनके अनुसार समाज के लिये उपयोगी राजनीतिक सिद्धांतों व समस्याओं की स्थापना की जा सकती है। वाकर लिखता है—“मानवीय क्रिया कलापों की उलझनों को मनोवैज्ञानिक दृष्टि से सुलझाना वास्तव में आज के दिन का चलन हो गया है, यदि हमारे पूर्वज प्राणी विज्ञान की दृष्टि से सोचते थे तो हम मनोवैज्ञानिक दृष्टि से” इस प्रकार के अध्ययन की नींव ब्राह्म बालास ने डाली जिसे मकडगल, टाड, लावेल और ससबल ने विवसित किया। मनोवैज्ञानिक पद्धति अभी विकास की अवस्था में है। सही और व्यवस्थित ज्ञान के रूप में यह कोई ऐसा ठोस आधार देने में असमर्थ रही है जिस पर राजनीतिक व्यवहार से सम्बंधित किसी सिद्धांत को स्थिर किया जा सके। धाटकिंस ने इसका कारण बताते हुए लिखा है, कि राजनीति शास्त्री बिन व्यक्तियों के व्यवहार का अध्ययन करता है व जीवित प्राणी हैं, निजी व वस्तुएँ नहीं। यद्यपि इस पद्धति में अभी तक बहुत साधारण परिणाम ही प्राप्त हुए हैं तथापि भविष्य में इससे विशेष सफलता की आशा की जा सकती है।

**सांख्यिकीय पद्धति (Statistical Method)**—राजनीति शास्त्र के प्राधुनिक लेखक निर्वाचनों के आँकड़ों, तालिकाओं तथा विधेय कानूनों या राजनीतिक नताओं की नीतियों पर लोकमत सम्बन्धी आँकड़ों के वर्गीकरण एवं विश्लेषण का अधिकारिक प्रयोग कर रहे हैं। विभिन्न देशों की सरकारें राजनीतिक, सामाजिक व प्राथमिक स्थितियों पर पर्याप्त मात्रा में आँकड़े संग्रह एवं प्रकाशित कर रही हैं। ये आँकड़े हर प्रकार की समस्याओं को सुलझाने में, विधि निर्माण में तथा राजनीतिक एवं सामाजिक



करने में उपयोगी होते हैं। अध्ययन की इस पद्धति को सांख्यिकी या सम्प्राप्ति पद्धति कहा जाता है। इस पद्धति का प्रयोग करने वाला सम्प्राप्ति या सांख्यिकी को इकट्ठा करता रहता है। यदि वह उनका वर्गीकरण व विवरण करके अनुमानित निष्कर्षों तक पहुँचने का प्रयास करता है। प्राधुनिक सरकारों का समस्त नियोजन कार्य सांख्यिकी पद्धति पर ही निर्भर है। लेकिन इस पद्धति का प्रयोग राजनीति शास्त्र के अध्ययन में ऐतिहासिक पद्धति की भाँति स्वतंत्र रूप से नहीं हो सकता। एक सहायक पद्धति के रूप में अवश्य इसका प्रयोग किया जा सकता है।

**वैज्ञानिक पद्धति (Scientific Method)**—पियर्सन ने लिखा है—“सत्य तक पहुँचने के लिये कोई भी सम्प्लित मार्ग नहीं है। जगत का ज्ञान प्राप्त करने के लिये वैज्ञानिक पद्धति के अलावा और कोई दूसरा द्वार नहीं है।”<sup>18</sup> बर्नार्ड वान डायक लिखता है कि विज्ञान का सम्बन्ध उस ज्ञान से होता है जो ‘हो चुका है’ या ‘है’ या ‘होगा’ चाहे किसी परिस्थिति में कोई भी ‘चाहिये’ क्यों न हो। वह घटना के विवेचन की विधि है, इसलिए प्रेरण, परीक्षण या अवलोकन पर आधारित है, तथा इसकी सीमाओं से बंधी हुई है। जिसका अवलोकन नहीं किया जा सकता है वह विज्ञान की अध्ययन सामग्री नहीं बन सकता। किन्तु यहाँ अवलोकन का अर्थ केवल नेत्रों द्वारा देखना मात्र न होकर, मानेन्द्रियों के द्वारा किसी वस्तु का ज्ञान है। इसमें उस वस्तु, घटना, क्रिया के साथ सम्बन्ध नाम, भाव, विचार आदि सभी आ जाते हैं। इस प्रकार विज्ञान अवलोकन का ज्ञान है। डायक के अनुसार विज्ञान में तीन सभ्य पाये जाते हैं—

- 1 सत्यापनीयता (Verifiability)
- 2 व्यवस्था (System)
- 3 सामान्यता (Generality)

चूँकि विज्ञान का आधार अवलोकन है, इसलिए अवलोकन की विशिष्ट अध्ययन विधि को ‘वैज्ञानिक पद्धति’ कहा जाता है। किसी भी विषय के विज्ञान बनने के लिये उसकी विषय वस्तु नहीं, बल्कि वैज्ञानिक पद्धति महत्वपूर्ण होती है।

**वैज्ञानिक पद्धति के चरण**—समस्त विज्ञानों में पद्धति की दृष्टि से लगभग समानता पायी जाती है। पद्धति मूलतः एक व्यवस्थित व क्रमबद्ध प्रक्रिया है जो निम्नांकित अवस्थाओं, चरणों या स्तरों से होकर निकलती है —

(1) समस्याओं की पहचान व वर्णन—वैज्ञानिक पद्धति का आरम्भ समस्या के चुनाव या पहचान से होता है। जब कोई प्रश्न, वस्तु या क्रिया वैज्ञानिक के मन में ऐसी जिज्ञासा उत्पन्न करती है जिससे बड़ी भूल होकर वह उस विषय में खोज करता

चाहता है नो वह उसे समझने या पहचानने का प्रयास करता है। धीरे धीरे उसके सामने समस्या का चित्र उभरने लगता है और वह उसके वर्णन व समझने की कोशिश में जुट जाता है।

(2) तथ्यों का एकत्र करना व क्रम से जोड़ना—दूसरे चरण में समस्या से सम्बंधित तथ्यों को एकत्र करने और यदि सम्भव हो तो उनका मापन करने का कार्य किया जाता है। तथ्यों का एकत्रित करने में पुस्तकों या विषय के विद्वानों के व्यावहारिक ज्ञान या अनुभव से सहायता ली जाती है। तथ्यों को संग्रहीत करने व उनका मापन के बाद उसे क्रमबद्ध किया जाता है।

(3) एकत्रित सामग्री के आधार पर परिकल्पनाएँ बनाना—उपलब्ध अध्ययन सामग्री आँकड़ों आदि को शुरू में एक 'तथ्यमूलक परिकल्पना' (Factual Hypothesis) के रूप में प्रयोग किया जाता है, अर्थात् अस्थायी तौर पर उन तथ्यों को सामान्य गुणा व घटनाओं से जोड़ा जाता है। यह स्तर कुछ अवैज्ञानिक सा लगता है क्योंकि इसमें अनुमान का सहारा लेना पड़ता है लेकिन इस स्तर पर ही (Causal Relations) कारणत्मक सम्बंध प्रगट होने लगते हैं। यदि परिकल्पना में खोज की सम्भावना दिखाई देती है तो परिकल्पना 'कार्यकारी परिकल्पना' या 'सैद्धांतिक परिकल्पना' बन जाती है और खोज आगे बढ़ाई जाती है, अन्यथा समस्या को इसी स्तर पर छोड़ दिया जाता है।

(4) परीक्षण व संशोधन—वैज्ञानिक पद्धति का यह सबसे कठिन व महत्वपूर्ण चरण होता है। इसमें 'परिकल्पना' की जाँच या परीक्षण होता है। प्रथम तीनों चरणों से प्राप्त जानकारी या तथ्यों के सदर्भ में 'प्रयोग' या 'परीक्षण' किये जाते हैं। यदि इन प्रयोगों या परीक्षण से तथ्य व निष्कर्ष सबंध असंगत प्रतीत होते हैं तो उनमें संशोधन किया जाता है।

(5) सामांयीकरण व निष्कर्ष—अंतिम चरण में वैज्ञानिक अपने प्रयोगों के अंतिम परिणामों का सही मूल्यांकन करके 'कार्य करण सम्बंध' (cause effect relationship) स्थापित करता है। यदि 'कार्य करण सम्बंध' स्थापित हो जाता है तो 'परिकल्पना' एक सिद्धांत का रूप ले लेती है जिसे सामांयीकरण भी कहते हैं। इस सम्बंध में वैज्ञानिक के पास पूर्वकथन या भविष्यवाणी करने की क्षमता भी आ जाती है। समस्या का समाधान ही वैज्ञानिक पद्धति का लक्ष्य और निष्कर्ष है।

वैज्ञानिक पद्धति द्वारा केवल भौतिक शास्त्र की समस्याएँ ही नहीं, समाज शास्त्रों की और यहाँ तक कि हमारे निजी जीवन की अनेक समस्याएँ भी सुलझाई जा सकती हैं।

कान्टे ने भी वैज्ञानिक पद्धति के पाँच चरण बताये हैं, जिन्हें वह क्रमशः (1) विषय या समस्या का चयन, (2) अवलोकन द्वारा प्राप्त तथ्यों का संकलन, (3) तथ्यों का वर्गीकरण, (4) तथ्यों की जाँच पड़ताल और (5) नियमों का प्रतिपादन नाम देता है।

अर्नाल्ड ब्रेख्ट (Arnold Brecht) ने उन ग्यारह चरणों में बाँटा है—यथा, (1) अवलोकन (Observation), (2) वर्णन (Description), (3) मापन (Measurement), (4) स्वीकृति या अस्वीकृति (Acceptance or Non acceptance), (5) प्रामाण्यतात्मक सामान्यीकरण (Inductive Generalization), (6) व्याख्या (Explanation), (7) तार्किक निगमनात्मक युक्तिकरण (Logical Deductive Reasoning), (8) जाँच (Testing), (9) सहीकरण (Correction), (10) पूर्ववचन (Prediction) तथा (11) अस्वीकृति (Non acceptance)। चरणा के विस्तार के अलावा ब्रेख्ट की 'वैज्ञानिक पद्धति' में कोई नवीनता नहीं है।

राजनीति शास्त्र में वैज्ञानिक पद्धति का प्रारम्भ माण्डेस्को स माना जा सकता है। बीसवीं शताब्दी के सभी अनुभववादी राजनीति शास्त्री (Empirical Scientists) स्वयं को वैज्ञानिक पद्धति का अनुसरण करने वाले बताते हैं। उनके नाम व काय का चर्चा 'प्रानुभविक दृष्टिकोण' के अंतर्गत आये की गयी है।

### सीमायें (Limitations)—

राजनीति शास्त्र में वैज्ञानिक पद्धति को उस तक सीमा लागू नहीं किया जा सकता जिस सीमा तक भौतिक विज्ञानों में अध्ययन में उसका प्रयोग होता है। इसका कई कारण हैं

(1) विषय वस्तु का परिवर्तनशील चरित्र—राजनीति शास्त्र के अध्ययन की विषय वस्तु मानव जीवन का राजनीतिक पक्ष है। चूँकि मानव स्वभाव परिवर्तनशील है, इसलिए राजनीतिक तथ्य भौतिक तथ्यों की तरह स्थिर नहीं रह पाते। वैज्ञानिक पद्धति से ऐसे तथ्यों का अध्ययन करने से कोई लाभ नहीं जो निरंतर बदलते रहते हैं, क्योंकि जो भी निष्कर्ष निकाले जायेंगे वे साश्वत, स्थायी और अचूक नहीं होंगे।

(2) सजातीयता (Homogeneity) का अभाव—सामाजिक जीवन बहुत जटिल है। परिवर्तनशीलता के प्रतिरिक्त मनुष्य के जीवन पर वातावरण अथवा भौतिक परिस्थितियों का प्रभाव भी पड़ता है, जो प्राकृतिक विज्ञानों के अध्ययन की विषय वस्तु में नहीं पाया जाता। इससे सामाजिक जीवन की जटिलता बढ़ जाती है और अध्ययन की जाने वाली इकाइयों की समानता नष्ट हो जाती है। राजनीति शास्त्र की कोई दो इकाइयाँ, चाहे व्यक्ति हो या संस्थाएँ अथवा नीतियाँ समान नहीं होती। इसलिये राजनीति विज्ञान में वैज्ञानिक पद्धति लागू करना उपयोगी नहीं होता।

(3) वस्तु निष्ठा का अभाव—वैज्ञानिक पद्धति की सफलता के लिए वस्तु निष्ठा (Objectivity) बहुत जरूरी है। भौतिक विज्ञानों में विषय वस्तु के निर्जीव होने के कारण पर्याप्त या पूर्वाग्रह से दूर रहकर विद्यार्थी तटस्थ होकर अनुसंधान कर सकता है। लेकिन राजनीति शास्त्र में आत्म निष्ठा (Subjectivity) और उससे बचना बहुत मुश्किल है। लोग राजनीतिक समस्याओं को अपने निजी से देखते हैं। स्वतंत्रता, समानता, जनतंत्र आदि सामान्य धारणाओं के

विषय में भी भारत, रूस, अमरीका आदि के राजनीति शास्त्र वेत्ताओं में मतभेद पाया जाता है।

(4) वर्गीकरण व मापन मुश्किल है—राजनीति शास्त्र के अध्ययन की अधिकतर सामग्री घटनात्मक या गुणात्मक है न कि सख्यात्मक। इसलिए उसके वर्गीकरण और मापन का काम मुश्किल है। भौतिक विज्ञानों में किसी घटना का प्रथम परिचय गुणात्मक रूप में होता है और अध्ययन के उपरान्त वह सख्यात्मक रूप ले लेती है, किन्तु राजनीतिक घटना का परिचय सख्यात्मक रूप से होता है और बाद में वह गुणात्मक रूप ग्रहण करती जाती है। आप जिस तरह ताप या गैस के दबाव को नाप सकते हैं, उस तरह भीड़ की उत्तेजना या आवेश को नहीं।

(5) निरपेक्ष प्रयोग कठिन—राजनीति शास्त्र में उस ढंग से प्रयोग (Experiments) नहीं हो सकते जिस ढंग से प्राकृतिक विज्ञानों (भौतिक शास्त्र, रसायन शास्त्र आदि) में होते हैं। राजनीतिक प्रश्नों से सम्बन्धित व्यक्तियों, नेताओं या नीतियों के विषय में विश्वसनीय जानकारी प्राप्त करना मुश्किल होता है। कुछ बातें ऐसी होती हैं जिनका रहस्योद्घाटन देश के दीर्घकालीन सख्यो प्रथवा शांति व व्यवस्था के लिए घातक हो सकता है इसलिए उन्हें जान बूझकर दबाया जाता है। प्रयोगशाला में बैठकर मनचाहे ढंग से प्रयोग करना राजनीति शास्त्र के विद्यार्थी के लिए सम्भव नहीं है। स्टीफेन वेसबी ठीक सिखाता है कि “राजनीति वास्तविकता की प्रचुरता प्रयोगशाला की पहुँच के बाहर है।”

(6) पूर्वानुमान की क्षमता का अभाव—राजनीति शास्त्र में निश्चित तौर पर यह नहीं बताया जा सकता कि प्रमुख कारण से प्रमुख घटना होगी। भौतिक विज्ञानों में कार्य कारण सम्बन्धों की निश्चितता के कारण पूर्वानुमान लगाना या भविष्यवाणी करना मुश्किल होता है। कई बार देखने में आया है कि परिस्थितियों का वैज्ञानिक अध्ययन करके जो निर्णय लिए जाते हैं वे अपने उद्देश्यों के विपरीत परिणाम देते हैं। विषय वस्तु की परिवर्तनशीलता, अस्थायी चरित्र और पूर्वाग्रह, राजनीति के क्षेत्र में पूर्वकथन या भविष्यवाणी की क्षमता का नाश कर देते हैं जिसके कारण ‘वैज्ञानिक पद्धति’ राजनीति शास्त्र में न तो सही रूप से प्रयोग की जा सकती है और न उपयोगी ही सिद्ध होगी।

### राजनीति शास्त्र के अध्ययन के विविध दृष्टिकोण या उपागम (Different Approaches to Study Political Science)

अध्ययन पद्धतियों के अतिरिक्त राजनीति शास्त्र के अध्ययन के कुछ प्रमुख दृष्टिकोण या उपागम (Approaches) भी हैं। साधारणतया ‘दृष्टिकोण’ या उपागम को ‘पद्धति’ का पर्याय समझा जाता है जो गलत है। ‘दृष्टिकोण’ पद्धति से उतना ही भिन्न है जितनी ‘पद्धति’ ‘तकनीक’ से। ‘दृष्टिकोण’ या उपागम एक प्रकार का चरमा (ऐन्क) या कसौटी है जो किसी विषय के अध्ययन के लिए सामग्री और समस्याओं का चयन करते समय व्यवहार में लाई जाती है। एवरी लीससन के शब्दों में “प्रनुसंधान

के लिए बाँकडे, प्रश्न या समस्या के चयन में जिस कसौटी को अपनाया जाता है, वही दृष्टिकोण या उपागम है।" राजनीति शास्त्र का अध्ययन अनेक उपागम या दृष्टिकोण से हो सकता है। कुछ प्रमुख उपागम निम्नांकित हैं —

- (1) विधिशास्त्रीय उपागम (Juridical Approach),
- (2) आर्थिक उपागम (Economic Approach),
- (3) आनुभविक उपागम (Empirical Approach), तथा
- (4) व्यवहारवादी उपागम (Behavioural Approach)।

**विधिशास्त्रीय उपागम**—यह कबीला व कानूनी विशेषज्ञों का दृष्टिकोण है। इसके अन्तर्गत राजनीतिक तथ्यों की व्याख्या कानूनी दृष्टिकोण से की जाती है। सम्प्रभुता, अधिकार, समानता स्वतन्त्रता आदि धारणाओं पर विशुद्ध कानूनी दृष्टि से विचार किया जाता है। कानून या विधि के क्षेत्र में बाहर उपस्थित सामाजिक शक्तियों पर ध्यान नहीं दिया जाता। भारतीय संविधान की धारणाओं का शाब्दिक अर्थ लेकर यदि कोई मित्र करे कि भारत का राष्ट्रपति तानाशाह बन सकता है तो ऐसा अध्ययन विधिशास्त्रीय उपागम से किया हुआ कहा जायगा। विधि शास्त्रीय उपागम अपनाए जाने में आस्टिन, हनरी मेन फेव, डिगो का नाम उल्लेखनीय है। राजनीतिक सम्स्याओं के अध्ययन के लिए यह दृष्टिकोण सीमित, सखीण और एकरूप है। देखने में आया है कि विधिशास्त्रीय उपागम के साथ साथ अन्य उपागमों या पद्धतियों को साथ लेकर विधिवत्ता राजनीतिक प्रश्नों की व्याख्या करते हैं।

**आर्थिक उपागम**—आर्थिक उपागम राजनीतिक घटनाओं को आर्थिक शक्तियों द्वारा प्रेरित मानता है। 1656 में अपनी पुस्तक ओसियाना में हेरिंगटन ने यह विचार व्यक्त किया था कि शक्ति स्वभावतः सम्पत्ति का अनुपमन करती है और राजनीतिक संविधान आर्थिक व्यवस्था की छाया में होता है। उसके बाद, जॉन एडम्स और जेम्स मैडिसन ने भी, अट्टारहवीं शताब्दी में इस धारणा का समर्थन किया। एडम्स ने बताया कि "समाज विरोधी वर्गों में बड़ा झुकाव है और आर्थिक लाभों के लिए होने वाली स्पर्धा के कारण समाज में बड़े बड़े राजनीतिक संघर्ष जन्म लेते हैं जो मुख्यतः धनवान और निधन व्यक्तियों के बीच होते हैं।" 19 वाँ शताब्दी में इस दृष्टिकोण को सर्वाधिक वैज्ञानिक बनाया और इसी के माध्यम से विश्व इतिहास की व्याख्या की। उसके अनुसार सभी राजनीतिक परिवर्तन आर्थिक शक्तियों का परिणाम हैं। उत्पादन के साधन या दम धड़लन पर सारी सामाजिक व्यवस्था बदल जाती है। फलस्वरूप निधनता न तो ईश्वर की देन है और न स्थायी। उसका जन्म मृत आर्थिक व्यवस्था की व्यवस्था के कारण होता है जिसे सुधार कर गरीबी को मिटाया जा सकता है और घोषणविहीन राजनीति समाज की स्थापना की जा सकती है। आधुनिक युग में राजनीति प्रश्नों

के विश्लेषण के लिए आर्थिक उपागम एक 'फैशन' बन गया है। विश्व के आधे लोग इसके प्रबल समर्थक हैं ता कुछेक इसे एवागी और 'यूनताओ का शिकार बताते हैं।

**आनुभाविक उपागम**—द्वितीय महायुद्ध के बाद राजनीतिशास्त्र में आनुभाविक उपागम स किये गये अध्ययनो की बाढ़ आ गयी है। इस उपागम की अपनाने वाले 'सूक्ष्म' और 'मूल्यो' में स्पष्ट भेद करते हैं और 'तक' की अपेक्षा 'अनुभव' पर भरोसा रखते हैं। उनके विचार से राजनीति को 'मूल्यो' से कुछ लेना-देना नहीं है। राजनीतिक समाज की बुराइयों को अनुभव के आधार पर ही जांच पड़ताल करके दूर किया जा सकता है। इसमें अवलोकन, परिकल्पना, अनुमान, जाँच, सामायीकरण आदि के उपकरणों का प्रयोग होता है। 'आनुभाविक उपागम' का 'सांख्यिकी पद्धति' से निकट का रिश्ता है, क्योंकि इस उपागम या दृष्टिकोण से जो निष्कर्ष निकलते हैं उनकी सांख्यिकी पद्धति द्वारा जाँच और सीमा निर्धारण आवश्यक है। इसका सबसे बड़ा दोष, बाह्यो के अनुसार, यह है कि जिस मूल्य विहीन राजनीति की यह कल्पना करता है वह एक मृग-सृष्टि है। 'मूल्यो' के बिना राजनीतिक समस्या का अध्ययन खोखला होगा। सच तो यह है कि प्रत्येक व्यक्ति के अपने मूल्य होते हैं जिनकी शुरुआत सभी से हो जाती है जब वह किसी राजनीतिक समस्या का अध्ययन के लिए चयन करता है। मार्गो के अनुसार इस उपागम को अपनाने वाला ने जो तथ्य एकत्रित किये हैं, उनसे शायद ही कोई महत्वपूर्ण निष्कर्ष निकाला जा सकता हो।

### व्यवहारवादी उपागम (The Behavioural Approach)

—आनुभाविक उपागम की तरह व्यवहारवादी उपागम भी आधुनिक है और द्वितीय महायुद्ध के बाद ही लोकप्रिय हुआ है। इस उपागम को समझने से पहले व्यवहारवाद का अर्थ और उसकी आधारभूत विशेषतायें जान लेना आवश्यक है।

**व्यवहारवाद क्या है**—व्यवहारवाद एक आंदोलन, एक विचारस्थिति और एक उपागम तीनों है। आंदोलन के रूप में व्यवहारवाद उन सभी राजनीति शास्त्र चिन्ताओं को धारण देता दिखाई देता है जो राजनीति शास्त्र के परम्परागत अध्ययन और उसकी उपलब्धियों से असंतुष्ट हैं। यह राजनीति शास्त्र को विज्ञान का स्तर दिलाने का एक प्रयास है। इसकी शुरुआत 1908 में प्रकाशित दो पुस्तकों, ब्राह्म बालाज की "राजनीति में मानव स्वभाव (Human Nature & Politics)" और आर्थर गेण्टले की "शासन की प्रक्रिया (The Process of Government)" से मानी जाती है, जिनमें उन्होंने राजनीति शास्त्र के विद्यार्थियों पर मात्र समस्याओं की विवेचना करने तथा मनुष्य के कार्यों के विश्लेषण की अपेक्षा करने का आरोप लगाया था। इसके बाद 1925 से चार्ल्स मेरियम के नेतृत्व में सिकागो विश्वविद्यालय व्यवहारवादी आंदोलन का केंद्र बना। द्वितीय महायुद्ध ने इस बात की पुष्टि कर दी कि समस्याओं और चर्चाओं के अध्ययन मात्र से राजनीतिक जीवन की जटिलताओं को नहीं समझा जा सकता। अंत में युद्ध समाप्त होते ही (राजनीति शास्त्र के परम्परागत अध्ययन

पूर्ण परिणामों ने) समकालीन विद्वानों को विज्ञान में पायी जाने वाली प्रवृत्ता व स्पष्टता को राजनीतिक मामलों की खोज में लाने के लिए प्रेरित किया जिसका परिणाम व्यवहारवाद है।

एक विचारस्थिति या बौद्धिक प्रवृत्ति के रूप में व्यवहारवाद का अर्थ है, व्यक्ति के व्यवहार का अध्ययन। इसके मूल में यह धारणा कार्य करती है कि व्यक्ति के व्यवहार का अवलोकन और वैज्ञानिक विवेचन करके उसे सही रूप में समझा जा सकता है। कालांतर में इस प्रवृत्ति के विकास के परिणामस्वरूप व्यवहारवाद में निम्नांकित प्रादुर्भाव विशेषताएँ दिखाई देती हैं—

(1) व्यवहारवाद अध्ययन या विश्लेषण के लिए राजनीतिक संस्थाएँ (जैसे राज्य, नागरिकपालिका आदि) को आधार बनाने के विरुद्ध है। इनके स्थान पर वह मनुष्य के आचरण या व्यवहार को राजनीतिक विश्लेषण की मूलभूत इकाई मानता है।

(2) यह वैज्ञानिक पद्धति अपनाते पर बल देता है और समझता है कि सारे उपागम व पद्धतियाँ उसी में समाहित हैं।

(3) यह आकड़ों व सर्वेक्षण की शोध सम्बन्धी प्रविधियों (Survey techniques) के प्रयोग पर जोर देता है। व्यवहारवादी समझते हैं कि सांख्यिकीय अध्ययन (Statistical study) राजनीतिक समस्या के रहस्यों का उद्घाटन और उनके सबबों के खोज के कार्य को सरल बनाता है।

(4) एक और यह वैज्ञानिक पद्धति और आकड़ों पर बल देता है तो दूसरी ओर व्यक्ति के दृष्टिकोण व आचरण को प्रेरित करने वाले तत्वों को समझने के मनो विज्ञान का सहारा लेने की आवश्यकता पर जोर देता है।

(5) व्यवहारवाद सभी समाज शास्त्रों की व्यवहारवादी विज्ञान के रूप में देखता है और राजनीति शास्त्र की अन्य समाज शास्त्रों के साथ एकता स्थापित करने पर बल देता है। दूसरे शब्दों में वह अन्तर्विषयक शोध (Inter disciplinary research) को प्रोत्साहित करता है।

(6) व्यवहारवाद का उद्देश्य अन्य समाज विज्ञानों की भाँति राजनीति शास्त्र के लिए एक ऐसे व्यवस्थित सिद्धांत का निर्माण करना है जो जीवन की वास्तविकताओं पर आधारित हो तथा जिसका उपयोग होने वाली राजनीतिक समस्याओं के अध्ययन में किया जा सके।

(7) यह जीव पद्धतियों या परीक्षण के लिए किसी एकमात्र या सीमित क्षण पर पूरी तरह निर्भर रहने के विरुद्ध है।

(8) यह मुख्यतः यथार्थवादी और समन्वयवादी मनोवृत्ति या बौद्धिक प्रवृत्ति है।

## व्यवहारवादी उपागम के आधार (Fundamentals of Behavioural Approach)

एक उपागम या दृष्टिकोण के रूप में व्यवहारवाद मूलतः पशु मनोविज्ञान (animal psychology) से ली गयी अध्ययन पद्धति है। वैज्ञानिक शुद्धता, भवसो-कन, सत्यापन, परीक्षण, परिमाणन आदि इसके मुख्य आधार हैं, जिनकी सहायता से व्यवहारवादी छात्र राजनीति के महत्त्वपूर्ण पहलुओं की व्याख्या करना चाहते हैं ताकि अध्ययन प्रणाली के सबंध में कोई भी आपत्ति न उठायी जा सके। चाल्सवर्थ द्वारा सम्पादित रचना समकालीन राजनीतिक विश्लेषण (Contemporary Political Analysis) में डेविड ईस्टन ने अपने एक लेख, व्यवहारवाद के प्रचलित अर्थ (The Current Meaning of Behaviouralism) में व्यवहारवादी उपागम की निम्नांकित विशेषताओं व चरणों का उल्लेख किया है। व्यवहारवादी दृष्टिकोण के ये मूल आधार हैं।

(1) नियमितताएँ (Regularities) व्यवहारवादी मानते हैं कि कुछ निश्चित प्रकार के कार्यों व परिस्थितियों में मनुष्य कुछ निश्चित ढंग से व्यवहार करता है। खोज के द्वारा राजनीतिक व्यवहार में इन नियमितताओं को ढूँढा जा सकता है और व्याख्या व भविष्यवाणी के लिए सिद्धांतों के रूप में इन्हें व्यक्त किया जा सकता है। आचरण के सामान्य तत्त्वों का ढूँढकर और उन्हें बार-बार प्रयोग में डुहरा कर ही सामान्यीकरण सम्भव है।

(2) सत्यापन (Verification) समस्या से सम्बंधित सामग्री (Data) को पुनः जांचने और उसकी पुष्टि करने की क्रिया को सत्यापन कहते हैं। व्यवहारवादी दृष्टिकोण की दूसरी विशेषता एकत्रित तथ्यों व सामग्री का सत्यापन है।

(3) तकनीक प्रयोग (Uses of Techniques) विश्वसनीय तथ्य या सामग्री एकत्रित करने के लिए शुद्ध और सबमाप तकनीकों का अपनाना जरूरी है। लेकिन यह उल्लेखनीय है कि शुद्ध तकनीकों का अभी अभाव है। नई नई तकनीकों की परिपक्वता व शुद्धीकरण के प्रयास जारी हैं। व्यवहारवादी दृष्टिकोण अभी प्रश्नावली, पयवेक्षण, सहभागी पयवेक्षण, विषय विचार, विश्लेषण आदि अध्ययन तकनीकों पर निर्भर है।

(4) परिमाणन (Quantification) व्यवहार सम्बंधी सामान्य नियमों की खोज में पुनरावृत्तियों की गणना का सहारा लिया जाता है और उसका परिणाम ढूँढा जाता है जिसे परिमाणन कहते हैं। व्यवहारवादी दृष्टिकोण में जब तथ्यों की स्पष्ट करने की आवश्यकता होती है तब तथ्यों के सग्रह खोज-परिणामों और व्याख्या के लिए मापन व परिमाणन की प्रक्रिया को अपनाना उचित है।

(5) मूल्य निर्धारण (Value determination) व्यवहारवादी मूल्यों के प्रति तटस्थ रहने की कोशिश करता है, लेकिन नैतिक मूल्यों के लिए कई बार उनका सहारा या प्रयोग आवश्यक हो जाता है। व्यवहारवादी दृष्टिकोण में अध्येता द्वारा



निजी मूल्यों को अध्ययन से दूर रखने के लिए सजगता व सावधानी भरतने पर धार्य है।

(6) क्रमबद्धीकरण (Systematization) तथ्यों व सामग्रियों का सजग व्यवस्थित ढंग से किया जाता है ताकि उनके आधार पर सामान्य सिद्धांतों की रचना की जा सके तथा मानव व्यवहार में काय करण संबंध स्थापित किये जा सकें। व्यवहारवादी दृष्टिकोण के मूल में यह मान्यता काय करती है कि सिद्धान्तहीन अनुसंधान (research) निरर्थक है और इसी प्रकार तथ्यहीन सिद्धांत निस्सार होता है।<sup>20</sup>

(7) विशुद्ध विज्ञान (Pure Science) व्यवहारवादी दृष्टिकोण में इस बात पर धार्य होता है कि मानव व्यवहार को निर्देशित करने वाले सिद्धान्त पूर्णतः वस्तुनिष्ठ रहें। फलस्वरूप व्यवहारवादी मानव व्यवहार के यथार्थ का अध्ययन करते हैं। इससे सम्बंधित समस्याओं के प्रति ये उदासीन रहते हैं। परन्तु ऐसी कबल एक ढंग की मान्यता है। सासवेल आदि विद्वान प्रायोगिक (Applied) पक्ष पर अधिक बल देते हैं ताकि नीति निर्माण में मदद मिल सके।

(8) समग्रता (Integration) व्यवहारवादी दृष्टिकोण मानव व्यवहार में समग्रता मानता है अर्थात् मानव व्यवहार एक पूर्ण इकाई है और उसका अध्ययन खण्डों में नहीं होना चाहिये। मानव व्यवहार में एक मौलिक एकता होती है, इसलिए सारे सामाजिक विज्ञान एक दूसरे के निकट और जुड़े हुए हैं। राजनीति शास्त्र जीवन की इस मौलिक एकता की अभीष्ट विशेषता की उपेक्षा नहीं कर सकता।

प्रारम्भ में इस व्यवहारवादी उपागम का प्रयोग सधु समुदायों के अध्ययन के लिए होता था और चुनावों में मतदान का अध्ययन इसका प्रिय विषय था, परन्तु अब अनेक राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं का अध्ययन व्यवहारवादी दृष्टिकोण (उपागम) से किया जाने लगा है।

व्यवहारवाद की सीमाएँ और दोष पश्चिम में अत्यन्त लोकप्रिय होते हुए भी व्यवहारवादी दृष्टिकोण स्वयं में पूर्ण या दोषमुक्त नहीं है। व्यवहारवाद की अनेक मान्यताओं का भाज स्वयं व्यवहारवादी खण्डन कर रहे हैं और एक नये युग उत्तर व्यवहारवादी के प्रारम्भ की घोषणा कर चुके हैं। हीज यूलॉ ने भी (जो व्यवहारवादी दृष्टिकोण को राजनीतिक जीवन के सभी पक्षों के अध्ययन के लिए योग्यतम मानता है) इस समय, अवसर, पूर्वाग्रह, भय, संकुचित दृष्टि दोषपूर्ण धीमंश, प्रविधियाँ की अपूर्णता आदि से पीड़ित और प्रतिबंधित माना है। अनेक विद्वान इसे अप्रामाणिक,<sup>21</sup>

20 Research unfutored by theory may prove trivial and theory and unsupported by data futile —David Easton

21 'यह संकुचित केन्द्र (narrow focus), तुच्छ विवरण, अमूर्त, लगभग तत्त्वों का समाज शास्त्र है।'

बोद्धि प्रोछापन (Learned frivolity),<sup>22</sup> व्यर्थ की मेहनत,<sup>23</sup> पद्धति सम्बन्धी जूठे (धुलार),<sup>24</sup> चालू लोगों का दर्शन,<sup>25</sup> मूल्यविहीन<sup>26</sup> अवैज्ञानिक,<sup>27</sup> गैर जनतात्रिक,<sup>28</sup> अत्याधिक खर्चीला,<sup>29</sup> और विषयनिष्ठ सीमाओं से युक्त,<sup>30</sup> उपागम बताकर इसकी खिल्ली उड़ाते हैं। व्यवहारवादी अध्ययन में पायी जाने वाली मुख्य सीमाओं और दोषों को निम्नांकित ढंग से व्यक्त किया जा सकता है—

(1) व्यवहारवाद के अन्तर्गत शोध परिणाम बहुत देर से प्राप्त होते हैं और जब प्राप्त होते हैं तब तक उनका महत्व प्रायः समाप्त हो जाता है। उदाहरण के लिए मान लिया जाय कि एक विचार्यी व्यवहारवादी दृष्टिकोण से आगामी भारतीय आम चुनाव का अध्ययन शुरू करता है। इसे पूरा करने में उसे दो वर्ष का समय लगेगा और तब तक देश की राजनीतिक, सामाजिक और वैचारिक संस्कृति में बहुत परिवर्तन आ जायेगा। इसलिए सम्पूर्ण अध्ययन प्रतिक्रियावादी लगना। जो परिणाम निकलेंगे वह भी जरूरी नहीं ठीक हों, क्योंकि राजनीतिक प्रश्नों के प्रति मनुष्य का विचार जो आज है

22 Randhir Singh, 'Reason, Revolution and : Political Theory' Peoples, Delhi 1967, p 257

23 Coy and Playford 'Apolitical politics' Crowell, New York 1967

24 Reinhard Bendix, "Social Science and the Distrust of Reason' California, 1951 p 28

25 Lancaster, "Masters of Political Thought" Vol III, p 267

26 "व्यवहारवादी खोज किसी यथाथ सीमा तक नैतिक तटस्थता ग्रहण करने में सफल नहीं हुई है।"

—David Easton "The New Revolution in Pol Sc" American Pol Sc Review Dec 1969 p 1059

27 "मानव व्यवहार के अध्ययन में अपनायी जाने वाली तकनीकें उस रूप में भौतिक विज्ञान में नहीं अपनायी जातीं।"

—Rollo Handy 'Methodology of the Behavioural Sciences' Springfield 1964 p 121

28 H Crick 'The American Science of Politics, 'Berkeley, 1959 D E Butler 'The Study of Political Behaviour' Hutchinson, London, 1959

29 Eron M Kirkpatrick art in Charlesworth s, 'Contemporary Political Analysis' p 25

30 Sam G Hajjar 'Meaning and Scope of Behavioural Rationality in Pol Sc' The Indian Journal of Political Science' Delhi Vol XXXIII 1, p 9

यह बल बढ़ल सकता है जिससे उसका व्यवहार भी बढ़ल जायेगा।

(2) व्यवहारवादी अध्ययन के लिए बहुत धन और साधनों की आवश्यकता होती है। भारत जैसे गरीब देश में एक एक राजनीति समस्या के अध्ययन के लिए इतना धन जुटा पाना तो दूर महाविद्यालयों के लिए भी सम्भव नहीं है। स्वयं हमरीका में जहाँ व्यवहारवाद का ताना बाना बुना गया व्यवहारवादी अध्ययन सर्वोत्तम प्रमाणित हुआ और करोड़ों डॉलर के व्यय के उपरान्त भी विश्वस्त, प्रामाणिक और सतोषप्रद अध्ययन परिणाम देने में सफल नहीं हो सका।

(3) व्यवहारवादी स्वयं को मूल्य निरपेक्ष मानता है, लेकिन अध्ययन के लिए किसी राजनीतिक समस्या का चयन करते समय वह अपने जीवन के अनुभव व सत्या से प्रभावित हुए बिना नहीं रह पाता। व्यवहारवादी दृष्टिकोण इसलिये निरपेक्ष या वस्तुगत नहीं कहा जा सकता।

(4) मनुष्य भविष्य में किन प्रकार का व्यवहार करेंगे यह भविष्यवाणी समान परिस्थितियों और समान व्यवहार की गारंटी हान पर ही की जा सकती है। व्यवहार उपागम के प्रयोग व प्रतीक्षण में इतनी सीमाएँ हैं कि पान की गहराई व उससे निष्कर्ष सामान्य बन सकें इसमें सन्देह है।

(5) नीति निर्माण के क्षेत्र में राजनीतियों के लिए व्यवहारवाद का प्रयोग सीमित है। व्यवहारवादी उपागम से प्राप्त निष्कर्षों का प्रस्ताव नीति निर्माण के लिए और भी कई तरह महत्वपूर्ण हो सकते हैं।

मल्फोर्ड लिब्लो लिखता है कि “व्यवहारवादी अध्ययन शोधकर्ता को सामंजस्य राजनीतिक सामग्री में प्रवेश कर देता है। इसका सम्बन्ध यदि जुड़ता भी है तो प्रायः ऐसे साधनों से जिन्हें व्यवहारवादी कहना मुश्किल है।”

(7) व्यवहारवादी भूल जाते हैं कि राजनीतिक शास्त्र एक सामाजिक विज्ञान है प्राकृतिक विज्ञान नहीं। वे उसे प्राकृतिक विज्ञान के समकक्ष बनाने का प्रयास करते हैं जो असम्भव है। एल्फ्रेड काउडन लिखता है कि “बिना विज्ञान की प्राप्ति के, राजनीति अंतरांतर चक्कर से चक्कर की विश्वविद्यालयों के शिक्षकों द्वारा आविष्कृत यह एक युक्ति है।” इन्होंने ‘है’ और ‘चाहिये’ (ought) दोनों में सम्बन्ध रखना चाहिये साथ ही साथ अतः प्रत्यक्ष मूल्यात्मक पूर्वाग्रहों का मूल्यांकन भी करना चाहिये।

(8) व्यवहारवादी जानकारी और आंकड़ा व मसलन में इतने उलझे रहते हैं कि यथार्थताओं को नजरअंदाज कर देते हैं। तथ्यों से अधिक यद्धतियों पर धन देना उनकी बहुत बड़ी कमजोरी है।

(9) व्यवहारवादी एक साध विमल (modest) और अहंकारी (immodest) हैं। एक ओर तो वे अपनी भा यताभा को सापेक्षिक (Relative) बताते हैं और मरी ओर वह किसी भी अध्ययन सामग्री के अस्तित्व को तब तक महत्व देने के नहीं हैं, जब तक कि उसे मापा या तोला न जा सके। यह कट्टर दृष्टि को एक सीमित और घनमयी उपाय बना देती है।

(10) क्रिश्चियन ने लिखता है कि “उनका राजनीति शास्त्र को विज्ञान बनाने का प्रयास, राजनीति से बचते रहने के रूप में प्रगट हुआ है।” व्यवहारवाद का सम्बन्ध मध्यमा राजनीति से है। आवश्यकता एक ऐसे उपागम की है जो मध्यमा राजनीति से अलग हो और जनसाधारण की आवश्यकताओं को पूरा करने की सामर्थ्य रखता हो।

(11) राजनीति खोज का उद्देश्य ‘क्या है’ का पता लगाकर ‘क्या होना चाहिए’ की सिफारिश करना है। इस दृष्टि से व्यवहारवाद विश्लेषण का एक अपूर्ण उपागम है। इसके द्वारा “क्या है” का अध्ययन होना है, ‘क्या होना चाहिए’ इस विषय पर यह मोन है।

(12) व्यवहारवादी रोग का केवल पता लगाना जानते हैं, उसके निदान के बारे में कुछ नहीं जानते। वे राजनीतिक प्रक्रिया के दोषों की ओर हमारा ध्यान आकर्षित कर सकते हैं, लेकिन उन्हें कैसे दूर किया जाय इसका उपाय नहीं बता सकते।

(13) व्यवहारवादी उपागम “यथास्थिति” का सरलक है। ऐसा लगता है कि उनका श्रेय स्थायित्व प्राप्त करना है, जबकि राजनीतिक जीवन का लक्ष्य “विकास” करना होता है। क्रिश्चियन ने के अनुसार “उनमें उदारवादी जनतंत्र के प्रति पूर्वाग्रह हैं और वे किसी सीमा तक अराजनीतिक, राजनीति विरोधी तथा यथास्थितिवादी हैं।”

(14) लियो स्ट्रास का भी मत है कि “व्यवहारवादियों का दृष्टिकोण उदार जनतंत्र के प्रति पक्षपातपूर्ण है।” लिपसेट लिखता है कि व्यवहारवादी साम्यवादियों को मान लेने से अच्छे समाज की खोज का प्रश्न जो हम सचिया से उठाते आये हैं, समाप्त हो जाता है, क्योंकि व्यवहारवादियों के अनुसार वह हमने प्राप्त कर लिया है और उनके विचार से अमरीकी जनतंत्र ही श्रेष्ठ राजनीतिक व्यवस्था है।

किसी विद्वान ने ठीक ही लिखा है कि “व्यवहारवादी ऐसे स यामियों की तरह हैं जिनके पास मनोदहिक बीमारियों का उत्तम इलाज है, जिसके द्वारा वे एक दूरे हुए कूल्ह की हड्डी के डाक्टर की सहायता के बिना ही ठीक करना चाहते हैं।”

व्यवहारवाद का राजनीति विज्ञान पर प्रभाव—व्यवहारवाद ने राजनीति विज्ञान के क्षेत्र में प्रकृति में व्यापक परिवर्तन ला दिया है। इसने अध्ययन की नई इकाइयों की खोजने का वाद्य किया है। नई अध्ययन पद्धतियों और प्रविधियों का आविष्कार किया है।<sup>31</sup> राजनीतिक व्यक्तियों (personalities) के अध्ययन की परम्परा जो प्लेटो के युग से चली आ रही थी उसे विकसित किया और बढ़ाया है। संस्थागत राजनीतिक अध्ययन की ओर से हटाकर विचारियों का ध्यान उन अन्तर वैयक्तिक सम्बन्धों की ओर आकर्षित किया है जिन्हें हम संस्था या समूह कहते हैं। राजनीतिक समस्याओं के विश्लेषण के लिये इकाइयों को निर्धारित करने की समस्या का हमें पता के

31 साक्षात्कार, प्रश्नावलियों, विषय वस्तु विश्लेषण (content analysis), सांख्यिकी प्रविधि, सर्वेक्षण, अभिवृद्धिमापन, अनुमाप निर्माण मतदान व्यवस्था—तत्त्वकी (Sample technique) आदि का विकास किया है।

लिए समाधान किया है। राजनीति शास्त्र के विद्यार्थियों में दूसरे समाज शास्त्रों के साथ अपने विषय का एकीकरण करने के प्रति तीव्र रुचि उत्पन्न कर दी है। इसमें यह सम्भावना प्रगट होने लगी है कि यदि समाज-विज्ञानों में एकता स्थापित हो गयी तो मनुष्य को समझने के लिए निर्धारित ज्ञान की मात्रा असीम हो जायेगी। यदि कभी 'मनुष्य का विज्ञान' (Science of Man) नामक विषय तैयार हुआ तो उसमें व्यवहारवाद की भूमिका अखंडनीय होगी। ईस्टन लिखता है कि व्यवहारवाद सभी समाज शास्त्रों में विद्वलेपनात्मक व व्योख्यात्मक सिद्धान्त की शुरुआत का सूचक है। यह समाज के विभिन्न परिवर्तनशील अवबोधक उपागमों की सम्बन्धी कृतार में एक नये विकास का सूचक है।<sup>1</sup>

### उत्तर व्यवहारवाद (Post Behaviouralism)

व्यवहारवादी दृष्टिकोण जब अपनी मफनता की चरम सीमा पर था तभी युग बदलते हुए राजनीति सूक्तों में इसके खोललेपन का उजागर करना शुरू कर दिया। हम पर सबसे पहली चोट भी मयोग से उन व्यवहारवादियों ने ही की जिन्होंने इसे सोक्षप्रिय बनाने में योग दिया था। इनमें सर्वप्रमुख डेविड ईस्टन ने, 1969 में, अमरीकी राजनीति शास्त्र सम्मेलन में अपने अध्यक्षीय भाषण में कहा कि व्यवहारवाद का युग बीत चुका है और अब राजनीति विज्ञान उत्तर व्यवहारवादी युग में प्रवेश कर चुका है। उत्तर व्यवहारवाद को उद्घोषित करने वाला मुख की अपेक्षा मविष्य की ओर देखने वाला बताता जो उनके अनुसार "एक आदोलन भी है और एक बौद्धिक प्रवृत्ति भी।" इसका नारा है सगत (Relevance) और काम (Action)। उत्तर व्यवहारवाद की उनके अनुसार सात विशेषताएँ हैं—

- (1) अध्ययन की विधियाँ की अपेक्षा उन सारभूत तत्त्वों पर पहले ध्यान देना चाहिये जो विद्यमान सामाजिक समस्याओं की दृष्टि से अधिक महत्वपूर्ण हों।
- (2) अध्ययन स यथास्थिति को सरक्षण नहीं मिलना चाहिये जैसा व्यवहारवाद में है जो केवल अपने को तथ्यों के वर्णन व विद्वलेपन तक ही सीमित रखता है।
- (3) व्यवहारवाद यथाय म मपना नाता तोड़ बैठता है जबकि उत्तर व्यवहारवाद यथार्थ की मापा अपनाने को उद्यत है।
- (4) राजनीतिक अध्ययन पूर्णतः मून्यविहीन नहीं हो सकता। अतः राजनीति शास्त्र के विद्यार्थियों की अपने ज्ञान की सीमाओं में परिचित रहने के लिए मून्य मामुगों (Value premises) के प्रति सचेत रहना चाहिये।
- (5) किसी भी विषय के बुद्धिजीवियों का दायित्व है कि वे मम्यता के मानवाय मून्य की रक्षा करें। यदि उनमें इस दायित्व को निमान की भावना नहीं है तो वे सिर्फ त निपन (मिस्त्री) हैं, बुद्धिजीवी नहीं।

(6) जानने का अर्थ है कार्य करने के दायित्व को वहन करना और कार्य करने का अर्थ है समाज पुनर्निर्माण में लग जाना। बुद्धिजीवी का दायित्व है कि वह ऐसा पान दे जो कार्य रूप में परिणत किया जा सके।

(7) यदि ज्ञान के प्रयोग का दायित्व बुद्धिजीवी पर होगा तो बुद्धिजीवियों से निमित्त सध—विश्वविद्यालय, व्यावसायिक सध आदि युगों के सधों से अछूते नहीं रहेंगे। राजनीतिकरण तब अपरिहार्य और बाछनीय होगा।<sup>32</sup>

अगर 1960 के दशक को 'व्यवहारवाद के वचस्व' का युग माना जाता है तो सत्तर के दशक को 'उत्तर-व्यवहारवाद का युग' कहा जा सकता है। 1980 के दशक में वैज्ञानिक पद्धति और मूल्य व्यवस्था (Value System) के बीच नये पुल स्थापित किये जा रहे हैं। इस सध में जॉन ग्राहम और जॉर्ज केरी द्वारा सम्पादित उत्तर व्यवहारवादी युग राजनीति शास्त्र के परिप्रेक्ष्य (The Post Behavioural Era Perspectives in Political Science) काय व प्लेफोड द्वारा सम्पादित अराजनीतिक राजनीति व्यवहारवाद की समीक्षा (Apolitical Politics A Critique of Behaviouralism) आदि रचनायें पठनीय हैं।

### निष्कर्ष

राजनीति शास्त्र की विभिन्न अध्ययन पद्धतियों और उपागमों के विवेचन से जिज्ञासु विद्यार्थी के मस्तिष्क में दो प्रश्न उठने स्वाभाविक हैं—प्रथम, राजनीति शास्त्र के अध्ययन के लिए पद्धतियों व दृष्टिकोणों की क्या आवश्यकता है? तथा दूसरा, उनमें से कौन सी अध्ययन पद्धति या दृष्टिकोण सर्वाधिक उपयोगी है?

जहाँ तक पहले प्रश्न का सम्बन्ध है यह बात ध्यान देने योग्य है कि यूनानी काल से लेकर आज तक राजनीति शास्त्र के क्षेत्र, प्रकृति और अध्ययन प्रणाली में बहुत परिघटन हुए हैं। विदलेपण के सध में हर काल में बदलते रहे हैं। अतः एक के बाद दूसरी अध्ययन पद्धति को अपनाया जाता रहा है। अध्ययन पद्धतियों की बाढ़ में परिस्थितियों का मुख्य हाथ रहा है, साथ ही विषय को वैज्ञानिक बनाने की लालसा भी राजनीति शास्त्र के विद्वानों को नित नई पद्धति अपनाने या प्रयोग करने की प्रेरणा देती है।

जहाँ तक श्रेष्ठ या सर्वाधिक उपयोगी अध्ययन पद्धति का सम्बन्ध है, किसी एक पद्धति या उपागम का हर देश, काल या समस्याओं के विवेचन के लिए उपयुक्त नहीं कहा जा सकता। अध्ययन पद्धतियाँ एक दूसरे से जुड़ी हुई हैं। वे परस्पर भिन्न नहीं, एक दूसरे की पूरक हैं। गितकाइस्ट की राय अवश्य है कि "सबसे उत्तम पद्धति में ऐतिहासिक तथा दार्शनिक विधियों का मिश्रण होना चाहिए।" लेकिन अच्छा होगा यदि निगमनात्मक व आगमनात्मक पद्धतियों के साथ साथ वैज्ञानिक पद्धति को भी वर्तमान राजनीतिक समस्याओं के विवेचन का आधार बनाया जाय।

## अभ्यास प्रश्न

- 1 वर्तमान काल में राजनीति शास्त्र के अध्ययन हेतु कौन सी अध्ययन पद्धति का प्रयोग किया जा रहा है ?  
(राज० 1974)
- 2 वैज्ञानिक पद्धति से आपका क्या तात्पर्य है ? राजनीति शास्त्र में वैज्ञानिक पद्धति का उपयोग किस प्रकार किया जाता है ।  
(राजस्थान 1975)
- 3 वैज्ञानिक पद्धति के मुख्य तत्त्व क्या हैं ? इनको राजनीति शास्त्र पर किस सीमा तक लागू किया जा सकता है ।  
(राज० 1966)
- 4 व्यवहारवाद के प्रमुख संक्षेपों को स्पष्ट करें तथा उसकी सीमाओं पर परीक्षण करें ।  
(राज० 1978)
- 5 राजनीति विज्ञान की परिभाषा दीजिए और यह बताइये कि वैज्ञानिक पद्धति के मुख्य तत्त्व आजकल इसके अध्ययन में भी लागू किये जाते हैं ।  
(राज० 1979)
- 6 राजनीति शास्त्र की विविध अध्ययन पद्धतियों का वर्णन कीजिए । उनका महत्त्व और परिभाषायें समझाइये ।  
(मायरा 1949, 1953, 1955)

# राजनीति शास्त्र का अन्य सामाजिक शास्त्रों से सम्बन्ध

## Relation of Political Science to other Social Sciences

"राजनीति शास्त्र के उचित अध्ययन के लिये अन्य विज्ञानों प्रत्येक शास्त्र की अन्य शास्त्रों की सहायता आवश्यक है। सबसे प्रथम उसने लिये इतिहास की आवश्यकता है—कितना सम्बन्ध उमरा दत्तना प्रतिष्ठ है कि कुछ लेखकों के अनुसार इतिहास केवल उस विषय का अतीत मात्र है जिसका राजनीति शास्त्र वर्तमान है। मानव स्वभाव के विश्लेषण हेतु उसे मनोविज्ञान के शास्त्र की आवश्यकता है। इसी प्रकार राजनीति शास्त्र तथा धर्म की सहायता भी उसने लिये आवश्यक है क्योंकि उनके मूल्यों से ही तो समाज के राजनीतिक रूप घटित होते हैं। अतः ये, आर्थिक क्षेत्र में राज्य के हस्त रूप तथा सामूहिक समृद्धि की व्यवस्थाओं का समझन के लिये राजनीति शास्त्र की अन्य शास्त्र के अध्ययन की आवश्यकता है।" —रोजर एच. ताउट

तिरुविक्कल निता है कि "यदि हमें किसी विषय या विज्ञान का अध्ययन करना है तो यह आवश्यक सामग्रियों होना कि हम उस विज्ञान का अन्य विज्ञानों या विषयों से सम्बन्ध मान्य करें, और फिर यह जानना कि प्रमाण करें कि उस विषय या विज्ञान ने अन्य विषयों से क्या किया है और यह उसने अन्य विषयों को क्या दिया है।" सामुदायिक रूप से किसी भी विषय का ग्राह्य अध्ययन करना नहीं है क्योंकि मानव जीवन बहुमुखी है और उसका जीवन के सभी पक्षों का अध्ययन किसी एक विषय का अध्ययन किया जाता सभी तरह सम्भव नहीं हो सता है। अतः राजनीति शास्त्र के उचित अध्ययन के लिये यह आवश्यक है कि हम अन्य विज्ञानों के साथ राजनीति शास्त्र के शास्त्रों को और प्रमाणों की जानकारी प्राप्त करें किन राजनीति शास्त्र के शास्त्रों को विवेचित होता है।" हम अपने ग्राह्य शास्त्रों का ज्ञान प्राप्त करने किना राजनीति शास्त्र का पूर्ण ज्ञान होर उसी प्रकार प्राप्त नहीं कर सकते किन प्रकार लॉन्ग के किना अन्य विज्ञान

1. अंतर्गत वित्त के विषय है कि "अन्तः प्रमाणों के लिये अध्ययन प्रमाण बनाना, अर्थात् हीन ही यह अनुभव करना है कि विवेचित शास्त्रों के अध्ययन लोच रहेगा है तथा अन्य शास्त्रों के लिये यह लोच से छोटे अध्ययन के, प्रमाण होने लिये की प्रमाण लोच अनुभव होने लिये है।"



और रसायन शास्त्र के बिना जीव विज्ञान का उचित ज्ञान प्राप्त नहीं हो सकता।" राजनीतिक प्रक्रियाओं की प्रकृति की भलीभाँति समझने और राजनीतिक जीवन की मूलभूत समस्याओं के सही भावनात्मक लिये राजनीति शास्त्र के साथ भ्रम शास्त्र, इतिहास, मनोविज्ञान तथा भूगोल के सम्बन्धों की जानकारी नितान्त आवश्यक है।

### राजनीति शास्त्र और समाज शास्त्र (Political Science and Sociology)

समाज शास्त्र अपेक्षाकृत एक नया विषय है। इसे जन्म देने का श्रेय मागस्ट कॉम्टे को है जो इसे एक व्यापक सामाजिक विज्ञान बनाना चाहता था, परन्तु अपने उद्देश्य में पूरी तरह सफल न हो सका। डा. वेणीप्रसाद के अनुसार यह 'सामाजिक विकास और संगठन का अध्ययन करने वाला मौलिक विज्ञान है' जो समाज की उत्पत्ति, विकास, व्यवस्था और कार्यों का अध्ययन करता है। यह समाज की जीवन पद्धति, रीति-रिवाजों, भावनाओं, संस्कृति व सम्यक्ता को उनकी देन का अध्ययन करता है। प्राधुनिक सरकारों के सामने जितनी समस्याएँ होती हैं उनमें सामाजिक नियन्त्रण से सम्बन्धित समस्या सबसे कठिन होती है। अतः राजनीति शास्त्र का विद्यार्थी समाज की प्रथाओं व संस्थाओं का मूल्यीकरण करके भविष्य में सामाजिक सम्बन्धों का नियन्त्रण करने के लिये शासकों को बहुमूल्य सामग्री और मार्ग दर्शन प्रदान कर सकता है।

### राजनीति शास्त्र और समाज शास्त्र में सम्बन्ध

राजनीति शास्त्र और समाज शास्त्र के मध्य पारस्परिक सम्बन्धों को निम्नांकित ढंग से व्यक्त किया जा सकता है —

(1) समाज शास्त्र राजनीति शास्त्र का जन्मदाता है—समाज शास्त्र सभी सामाजिक शास्त्रों का जन्मदाता है और राजनीति शास्त्र उनकी सन्तानों में से एक है। जो स्थान मानसिक विज्ञानों में दर्शन शास्त्र का है वही स्थान सामाजिक विज्ञानों में समाज शास्त्र का है। मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है और उसकी सामाजिकता अनेक रूपों में प्रकट होती है। राजनीति शास्त्र में उसके केवल एक पक्ष—राजनीतिक पहलू—का ही अध्ययन होता है। अतः समाज शास्त्र के ज्ञान के बिना राजनीति शास्त्र का अध्ययन

2 गानर, वही, पृ 28-29। इस सम्बन्ध में डा. गानर पृ 27 पर पॉल का उद्धरण भी देते हैं कि 'राजनीति शास्त्र का राजनीतिक भ्रम शास्त्र भ्रमशास्त्र सम्पत्ति शास्त्र से गहरा सम्बन्ध है। इसका कानून से सम्बन्ध है, चाहे वह प्राकृतिक हो भ्रमशास्त्र मानवीय, क्योंकि वह मुख्यतः नागरिकों व आपसी सम्बन्धों को नियमित करता है। यह इतिहास से सम्बन्धित है जो इसे आवश्यकतानुसार तथ्य देता है। इसका दर्शन और विवेक नैतिकता से सम्बन्धित है जो इसे कुछ सिद्धांत देते हैं।'

3 " familiarity with Economics History, Psychology and Geography is essential to a proper understanding of the nature of political processes and to a genuine appreciation of the basic problems of political life —J S Roucek and Others *Introduction to Political Science*, p 6

अधूरा है। गिडिंग्स ने लिखा है कि "समाज शास्त्र के मूल सिद्धान्तों से अनभिन्न व्यक्ति को राज्य के सिद्धान्तों की शिक्षा देना उसी प्रकार है जिस प्रकार न्यूटन के गुरुत्वाकर्षण सिद्धान्त से अपरिचित व्यक्ति को ज्योतिष विद्या अथवा यंत्रताप शास्त्र (Thermodynamics) की विद्या पढ़ाना।"<sup>4</sup>

(२) दोनों विषय एक-दूसरे के पूरक हैं—यद्यपि राजनीति शास्त्र समाज शास्त्र की सन्तान है, तथापि वह ऐसी सन्तान है जो जन्म के बाद अपनी माता का पालन करने का कार्य करती है। समाज शास्त्र राजनीति शास्त्र के विद्यार्थी को राजनीतिक सत्ता की उत्पत्ति और उन कानूनों का बोध कराता है, जिन्होंने प्रारम्भिक समाज में मानव के आचरण को नियन्त्रित करने का कार्य किया है। बदले में राजनीति शास्त्र समाज शास्त्र को वग-सघष व सामाजिक संगठन के तत्त्वों को समझने में सहायता देना है जिनकी उद्देश्य समाज के भविष्य के लिये घातक सिद्ध हो सकती है। गार्नेट ने इस दृष्टि से ठीक ही लिखा है कि "एक राजनीति शास्त्र वेत्ता को समाज शास्त्री होना चाहिये और समाज शास्त्री को राजनीति शास्त्र वेत्ता।" ये दोनों विषय एक-दूसरे के इतने पूरक हैं कि "बहुधा यह निश्चित करना कठिन हो जाता है कि कोई विशेष लेखक समाज शास्त्री है या राजनीति शास्त्र वेत्ता अथवा बाइनिक।"<sup>5</sup> कर्टलिन तो लिखता है कि "राजनीति और समाज शास्त्र अखण्ड हैं और वास्तव में एक ही ध्रुव के दो पहलू हैं।"

## राजनीति शास्त्र और समाज शास्त्र में अन्तर

यद्यपि राजनीति शास्त्र और समाज शास्त्र के बीच एक निश्चित और स्पष्ट रेखा खींचना मुश्किल है तथापि दोनों विषयों में कुछ आधारभूत निम्नलिखित भेद हैं —

(१) क्षेत्र की दृष्टि से—समाज शास्त्र का क्षेत्र राजनीति शास्त्र की तुलना में अधिक व्यापक और विस्तृत है। सलिंगमन ने लिखा है कि "उमका कनेक्टर बहुत विशाल है और इस दृष्टि से वह सभी सामाजिक विज्ञानों में सर्वाधिक महत्वाकांक्षी है।"<sup>6</sup> राजनीति शास्त्र केवल राज्य व सरकार का अध्ययन करता है, जबकि समाज शास्त्र परिवार, धर्म, व्यापार आदि सभी सामाजिक संस्थाओं का अध्ययन करता है। समाज का आर्थिक, नैतिक कानूनी आदि कोई भी पक्ष छोड़कर अध्ययन नहीं है।

दूसरे, समाज शास्त्र मानव जीवन की सभी गतिविधियों का अध्ययन करता है जबकि राजनीति शास्त्र उसकी केवल राजनीतिक गतिविधियों का अध्ययन करता है।

तीसरे, समाज शास्त्र सभी तरह के संस्था, वर्ग-संस्था और समुदायों का अध्ययन करता है, जबकि राजनीति शास्त्र केवल मानवीय संस्था का अध्ययन करता है जो संगठित हैं और जिसमें शक्ति का प्रयोग होता है। राजनीति शास्त्र वेत्ताओं के लिये बहुत महत्वपूर्ण है, क्योंकि समाज शास्त्र के बिना वे समाजिक संगठन मात्र है। इसके अलावा समाज शास्त्र के अध्ययन से समाज शास्त्र के विद्यार्थी को समाज के भविष्य के लिये घातक सिद्ध हो सकती है।

4 Giddings Principles of Socy 21-23 33

5 F. Q. Wilson The Frontiers of Modern Political Science

6. R. A. Saligman, The Development of Social Science

की उत्पत्ति और उनके स्वरूप का ज्ञात है, तथा राज्य इनमें से एक है।'

(२) प्रकृति की दृष्टि से—समाज शास्त्र मुख्यतः एक वर्णनात्मक शास्त्र (Descriptive Science) है, जबकि राजनीति शास्त्र वर्णनात्मक के साथ-साथ आवर्णात्मक विज्ञान (Normative Science) भी है। समाज शास्त्र का सम्बन्ध 'जो बात घुसा है' और 'जो बात रहा है' उससे है, जबकि राजनीति शास्त्र का सम्बन्ध 'जो बातना चाहिये' उससे भी है। यह राज्य के अतीत व असादा उसके आदर्श, इये और भावी स्वरूप की विवचना भी करता है।

(३) प्रणाली की दृष्टि से—राजनीति शास्त्र मनुष्य की केवल चेतन कार्य प्रणाली का अध्ययन करता है, जबकि राजनीति शास्त्र चेतन के साथ-साथ उसकी अवचेतन कार्य प्रणाली का अध्ययन करता है। आधुनिक युग में उसकी इसी अवचेतन कार्य विधि की प्रभावित करने की सभी राजनीतिक दल व दबाव-समूह चेष्टा करते हैं।

(४) ऐतिहासिक दृष्टि से—समाज शास्त्र राजनीतिक शास्त्र की अपेक्षा अधिक प्राचीन है। उसका अध्ययन पुर्व राजनीतिक अवस्था (Pre-political Stage) से प्रारम्भ होता है, जबकि राजनीति शास्त्र अपना अध्ययन उस समय से प्रारम्भ करता है जब मनुष्य ने 'राज्य' नाम का अपना राजनीतिक संगठन भली-भाँति स्थापित कर लिया था।

(५) विधि की दृष्टि से—राजनीति शास्त्र राज्य द्वारा निर्धारित विधियों और नियमों का तथा उनके परिपेक्ष्य में ही सगठित समाज में रहने वाले मनुष्यों की राजनीतिक गतिविधियों का अध्ययन करता है, जबकि समाज शास्त्र धार्मिक प्रथाओं, सामाजिक आचारों और रीति रिवाजों को अपने अध्ययन का केन्द्र बनाता है।

समाज शास्त्र और राजनीति शास्त्र में व्याप्त अन्तर को व्यक्त करते हुए बाकर ने लिखा है कि "राजनीति शास्त्र सिर्फ राजनीतिक समुदायों का अध्ययन करता है जो एक संविधान द्वारा संयुक्त किये गये हैं और एक ही सरकार के अधीन हैं। समाज शास्त्र सभी समुदायों का अध्ययन करता है। राजनीति शास्त्र एक सिद्धान्त के रूप में स्वीकार कर लेता है कि मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है, यह समाज शास्त्र की भाँति बताने का प्रयत्न नहीं करता कि वह राजनीतिक प्राणी कैसे हुआ?"<sup>7</sup>

संक्षेप में, विषय-सामग्री, क्षेत्र और उद्देश्य की दृष्टि से दोनों विषय पृथक-पृथक हैं। गिस्कादस्ट ने समाज शास्त्र को एक सामान्य और व्यापक विज्ञान तथा राजनीति शास्त्र को एक विशिष्ट विज्ञान माना है।

## राजनीति शास्त्र और इतिहास (Political Science and History)

इतिहास अतीतकालीन घटनाओं व आ-दोनों, उनके कारणों व पारस्परिक

7 H. E. Barnes *Twentieth Century Political Thought* ed., J. S. Roucek.

8 p. 37

8 *Political Thought in England* p. 138



चात्सें द्वितीय और फ्रांस के लुई चौदहवें के राजतन्त्र यह शिक्षा देते हैं कि निरंकुश राज अधिक दिनों तक नहीं टिक सकता ।

(४) इतिहास राजनीति शास्त्र के विद्यार्थी के विचार क्षितिज को व्यापक बनाता है—लिप्सन ने लिखा है, “अपने कालक्रमानुसार अध्ययन से इतिहास राजनीति के विद्यार्थी को एक परिपक्वता व विकास की भावना देता है तथा इस तरह सामाजिक परिवर्तन की प्रक्रिया के लिये अन्तर्दृष्टि प्रदान करता है।”<sup>9</sup> इतिहास भूत, वर्तमान और भविष्य तीनों के बीच एक सूत्र स्थापित करता है । इतिहास के अध्ययन से व्यक्ति में सामाजिक व्यवस्था को सुधारने और उसे अधिक व्यापक बनाने की भावना—जिसे ‘ऐतिहासिक चेतना’ कहते हैं—पैदा होती है । राजनीति के विद्यार्थी को इसी की जरूरत है ।

(५) इतिहास राजनीति शास्त्र के सम्पर्क से अधपूर्ण बनता है—इतिहास और राजनीति शास्त्र के सम्बन्धों का प्रवाह केवल एक ओर ही नहीं है । यदि राजनीति शास्त्र इतिहास का ऋणी है तो इतिहास भी अधपूर्ण और गम्भीर बनने के लिये राजनीति शास्त्र पर आश्रित है । राजनीति शास्त्र इतिहास को वह दृष्टिकोण प्रदान करता है जिसके आधार पर घटनाओं को उनके वास्तविक रूप में देखा जा सकता है । राजनीतिक समस्याओं व विचारों के अध्ययन के अभाव में किसी युग का इतिहास केवल लड़ाई-झगड़ों की कहानी या शुष्क साहित्य मात्र बनकर रह जायेगा ।<sup>10</sup> उदाहरण के लिये, १९वीं शताब्दी के यूरोप का इतिहास उस समय तक अपर्याप्त ही होगा जब तक कि व्यक्तिवाद, साम्राज्यवाद, राष्ट्रवाद, समाजवाद आदि के ज्ञान से उसे परिपूर्ण न किया जाय । इसी प्रकार भारतीय राष्ट्रीय आन्दोलन के इतिहास में शासन सुधार सम्बंधी अधिनियमों, साइमन कमीशन, गोलमेज का फॉर्मो, बिप्स प्रस्तावों तथा महात्मा गांधी के विचारों और उनके प्रभाव का उल्लेख आवश्यक है । फ्रांस की राज्यक्रान्ति का इतिहास रूसी और बोल्टायर तथा रूस की साम्यवादी क्रान्ति का इतिहास मार्क्स और लेनिन की राजनीतिक मान्यताओं के उल्लेख के बिना अधूरा है । “यदि इन दोनों शास्त्रों को एक-दूसरे से अलग कर दिया जाय तो, बर्गेस के शब्दों में, “उनमें से एक मृत नहीं तो अर्ध-मृत हो जायेगा और शेष दूसरा भी मृग मरीचिका बन जायेगा।”<sup>11</sup> प्रसिद्ध राजनीति शास्त्र वेत्ता सीले ने ठीक ही लिखा है

राजनीति शास्त्र के बिना इतिहास का कोई फल नहीं ।

इतिहास के बिना राजनीति शास्त्र की कोई जड़ नहीं ॥<sup>12</sup>

9 Lipson *The Great Issues of Politics* pp 79-80

10 सीले ने लिखा है कि इतिहास के उपर प्रभाव से बचने होकर राजनीति उजड़-झड़ हो जाती है और राजनीति शास्त्र से अलग होकर इतिहास कोरा साहित्य मात्र बन जाता है ।

11 Burgess *Annual Report* American Historical Association 1896 ॥ 5

12. “History without Political Science has no fruit  
Political Science without History has no root

—Seclay *Introduction to Political Science* p 4

## राजनीति शास्त्र और इतिहास में अन्तर

इतिहास व राजनीति शास्त्र जहाँ एक सीमा तक एक दूसरे के पूरक व सहायक हैं वहाँ उनमें पर्याप्त अन्तर भी है। दोनों भिन्न और स्वतन्त्र विषय हैं। दोनों का पृथक् क्षेत्र है। इतिहास केवल अतीत की घटनाओं का विवरण है। हमारे यहाँ 'प्रत्येक वस्तु का सभ्यता से लेकर सिक्कों तक का इतिहास है—गिरजे के सिद्धान्तों, सैनिक रणनीतियों, चित्रकला, वेश्यावृत्ति यहाँ तक कि राक्षसों का भी इतिहास है।' इस प्रकार के इतिहास को अतीत की राजनीति कहना भ्रमता होगी। इतिहास का केवल कुछ अंश ही राजनीति के विद्यार्थी के लिये उपयोगी होता है, शेष के साथ राजनीति शास्त्र का कोई रिश्ता नहीं होता। दोनों शारत्तो के मध्य अन्तर को निम्नांकित ढंग से व्यक्त कर सकते हैं।

(१) क्षेत्र की दृष्टि से—इतिहास एक अथाह सागर है। राजनीति शास्त्र की तुलना में इसका क्षेत्र विस्तृत होता है। इतिहास के अन्तर्गत धर्म, संस्कृति, सभ्यता, रीति रिवाज, सामाजिक, राजनीतिक व आर्थिक सभी प्रकार की दशाओं का अध्ययन आता है किन्तु राजनीति शास्त्र मूल रूप से राज्य व सरकार तथा उनके विकास की सामग्री से सम्बंधित है।

(२) अध्ययन-पद्धति की दृष्टि से—इतिहास की पद्धति वर्णनात्मक है जबकि राजनीति शास्त्र की मुख्य रूप से विचार-आत्मक। इतिहास केवल घटनाओं का क्रमबद्ध विवरण प्रस्तुत करता है, जबकि राजनीति शास्त्र घटनाओं के आगे जाकर उनकी व्याख्या करता है। राजनीति शास्त्र मनोवैज्ञानिक और दार्शनिक है। उसके कुछ नैतिक आदर्श होते हैं जिनके आधार पर विभिन्न राजनीतिक संस्थाओं व घटनाओं का मूल्य निर्धारित होता है। इतिहास किसी आदर्श को लेकर नहीं चलता।

(३) कार्य की दृष्टि से—घटनाओं के वर्णन के साथ इतिहास का काम समाप्त हो जाता है, वह उनके बीचस्थ पर विचार नहीं करता। परन्तु राजनीति शास्त्र घटनाओं का वर्गीकरण व विश्लेषण करके उनमें कार्य कारण सम्बन्ध ढूँढ़ने और कुछ निश्चित निष्कर्ष निकालने का प्रयास करता है।

(४) भाषी स्थिति की दृष्टि से—ऐतिहासिक घटनाओं पर किसी न किसी अध्ययन शाखा का आधिपत्य रहता है। उसकी विषय-वस्तु को भविष्य में कोई दूसरा सामाजिक शास्त्र हड़प सकता है, परन्तु राजनीति शास्त्र के लिये ऐसा कोई भय नहीं है। उसका क्षेत्र उत्तरोत्तर विकसित हो रहा है और एक स्वतन्त्र अध्ययन के रूप में दिन प्रतिदिन उसकी क्षाति बढ़ रही है।

(५) उद्देश्य की दृष्टि से—इतिहास का उद्देश्य सामाजिक संस्थाओं की उत्पत्ति और विकास का वर्णन करना है जबकि राजनीति शास्त्र का उद्देश्य इन बातों से है कि वे कैसे सोच कल्याण और सदाचार के विकास का माध्यम बन सकती हैं। इतिहास का उद्देश्य यह बताना है कि भूतकाल में राज्य कैसा रहा है। राजनीति शास्त्र का उद्देश्य यह निर्णय करना है कि राज्य कैसा होना चाहिये।

(६) प्रकृति की दृष्टि से—इतिहास निरपेक्ष प्रकृति का है। वह केवल

का उल्लेख करना है, यन्त्रों और स कुछ आदता नहीं। राजनीति शास्त्र इसके विपरीत इतिहास के कुछ स्थान तथ्य, — सम्बन्धित है। वह स्वयंसिद्ध सच्चाई के आधार पर इतिहास की मूल्यांकन के बिना मानव प्रवृत्ति के बारे में एक आदर्श का निर्माण कर सकता है। स्पेन्टा ने अपने आदर्श राज्य का निर्माण इतिहास के बिना कल्पना के आधार पर किया था। चाकर ने लिखा है कि 'हमें राजनीति के एक बड़े और प्रभावपूर्ण सिद्धांत की खोज करना होगा जिसे इतिहास में कोई निश्चित आधार प्राप्त नहीं है।'

समय में, विषय प्रस्तुति विस्तार, विनयन पद्धति व उद्देश्यों की दृष्टि से दोनों शास्त्र भिन्न भिन्न हैं, परन्तु फिर उन दोनों में इनकी घनिष्ठता है कि वे एक ही नहीं एक दूसरे का अनजान छूहा लेते हैं।

## राजनीति शास्त्र और अर्थ शास्त्र (Political Science and Economics)

आजकल कोई भी राज्य जबल शांति व व्यवस्था की परिस्थितियाँ उत्पन्न करके ही सन्तुष्ट नहीं रह सकता। उसका उद्देश्य यह होता है कि उसके नागरिकों का जीवन को सभी महत्वपूर्ण आवश्यकताएँ पूरी होती रहे। अतः राजनीतिक और आर्थिक दशाएँ एक दूसरे से जुड़ी हुई हैं और वे राजनीति शास्त्र व अर्थ शास्त्र के मध्य घनिष्ठ सम्बन्धों का निर्माण करती हैं।<sup>13</sup>

अर्थ शास्त्र 'सम्पत्ति का शास्त्र' (Science of Wealth) है। यह मनुष्य की आर्थिक क्रियाओं से सम्बन्धित है। इसके अन्तर्गत सम्पत्ति के उत्पादन, उपभोग, विनिमय और वितरण की व्यवस्था का अध्ययन किया जाता है। सभी राजनीतिक विचारधारारों किसी न किसी रूप में उपर्युक्त आर्थिक सम्बन्धों के मये ढंग से निर्धारण की चर्चा करती हैं तथा सभी आधुनिक सरकारें मुख्य रूप से जनता की आर्थिक समस्याओं की ही मुलज्ञान में लगी रहती हैं, अतः स्पष्ट है कि राजनीति शास्त्र और अर्थ शास्त्र में निकट का रिश्ता है। उनके पारस्परिक सम्बन्धों को निम्नांकित क्रम में व्यक्त किया जा सकता है —

(१) दोनों के अध्ययन की इकाई मनुष्य है—दोनों शास्त्रों के अध्ययन की मूल इकाई मनुष्य है। शास्त्र ने अर्थ शास्त्र की परिभाषा देते हुए लिखा है कि "अर्थ शास्त्र जीवन के साधारण व्यापार में मनुष्य का अध्ययन है।" यदि राजनीति शास्त्र मनुष्य के

13 प्रारम्भिक दिनों में अर्थ शास्त्र का राजनीति-विज्ञान की एक शाखा माना जाता था तथा उसके अध्ययन का विषय राज्य के लिये राज्य प्राप्त करना था। इसी कारण इसे अर्थ शास्त्र की अपेक्षा राजनीतिक अर्थ शास्त्र (Political Economy) कहा जाता था। राजनीतिक अर्थ शास्त्र शब्द यह प्रकट करता था कि अर्थ शास्त्र राजनीति विज्ञान के अधीन है अतः उसे त्याग दिया गया है। परन्तु अपने नव नाम 'अर्थ शास्त्र' के अन्तर्गत इस विद्या ने नया रूप तथा स्तर एवं महत्त्व प्राप्त कर लिया है। एक विज्ञान के रूप में यह आज राजनीति विज्ञान से भी विशिष्ट हो गया है।

राजनीतिक संगठन का अध्ययन करता है तो अर्थशास्त्र यदि राजनीति शास्त्र मनुष्य की राजनीतिक क्रियाओं से।

मात्रों से सम्बन्धित है तो अर्थ शास्त्र

(२) दोनों शास्त्र एक दूसरे के पूरक हैं समाज शास्त्र की जुड़वा सतानें हैं। अर्थ शास्त्र प्रगति की कसौटी है। दोनों एक दूसरे के पूरक हैं। राजनीति शास्त्र अवास्तविक और आत्म है। राजनीति को समझना तथा पूर्ण ज्ञान के जय कि अर्थ विषयक प्रसंगों पर गम्भीरता से स्थितियाँ राज्य के संगठन, विकास तथा क्रिय प्रत्युत्तर में राज्य अपने कानूनों द्वारा आर्थिक निर्दिष्ट किये गये नियमों के अनुसार ही आर्थिक कानूनों का उल्लंघन करके किसी वस्तु का न तो उपभोग। दूसरी ओर सरकार को अब आर्थिक अनुसार कार्य करना पड़ता है। राज्य के राजनीति सम्बन्धों पर ही सरकार का अधिकार टिका विलियम एसलिंगर ने सुझाव दिया था कि पाठ से अब राजनीति शास्त्र व अर्थ शास्त्र का एकी चाहिए। डा. देणीप्रसाद इनमें इतनी घनिष्ठता से अलग करने पर राजनीति शास्त्र टुकड़े टुकड़े

—अर्थ शास्त्र व राजनीति शास्त्र दोनों राजनीति शास्त्र को दर्पण है, उसको बिम्ब ने लिखा है, 'अर्थ शास्त्र के परक नियम निष्ठा बनकर रह जाता साथ निभय करना केवल तभी सम्भव है विचार किया जाय।' 'आर्थिक परि-वस्थाओं पर प्रभाव डालती हैं, और स्थितियों को बदलता है।' 'राज्य द्वारा एक गतिविधियाँ चलती हैं। राज्य के उत्पादन करना सम्भव है और न कि आवश्यकताओं व परिस्थितियों के नैतिक व आर्थिक अंगों के मध्य उचित होता है। इन परिस्थितियों को देखते हुए क्रमों और विचार गोष्ठियों के माध्यम एरण (integration) कर दिया जाना देखते हैं कि उनके विचार से अर्थ शास्त्र हो जायेगा।'<sup>14</sup>

(३) दोनों का उद्देश्य मानव कल्याण ध्येय— मानव कल्याण—की दिशा में है। यदि कल्याण से सम्बद्ध है तो अर्थ शास्त्र आर्थिक व अराजक आर अशान्त समाज में सम्पन्न समाज में सुख्यवस्था बनाये रखना आवश्यक हो के पारस्परिक सहयोग और विकास से ही मानव युग में योजनायुक्त विकास और सोच कल्याणक हुई हैं वे इन दोनों शास्त्रों के समान ध्येय और

है—दोनों ही शास्त्रों का अध्ययन समान राजनीति शास्त्र मनुष्य के राजनीतिक माण से। मनुष्य के आर्थिक विकास की ही किया जा सकता, अतः राज्य के लिये जाता है। इस प्रकार दोनों ही शास्त्रों की बहुमुखी उन्नति सम्भव है। आधुनिक तरी राज्य की जो अवधारणायें विकसित निष्ठ सम्बन्धों की परिचामक हैं।

(४) राजनीतिक परिवर्तनों का आधार राजनीति शास्त्र के मध्य घनिष्ठता का प्रमाण राजनीतिक परिवर्तनों का मुख्य आधार आ मूल कारण आर्थिक था। दोनों महायुद्ध आर्थिक का आधार आर्थिक है, साम्राज्यवाद के वि नाजीवाद का उत्पन्न भी आर्थिक कारणों (प्रय

व आर्थिक होता है—अर्थ शास्त्र और हमें इतिहास में भी मिलता है। सभी चिक रहा है। फ्रांस की राज्यक्रान्ति का कारणों से हुए। साम्यवाद की उत्पत्ति फ्रांस का उद्देश्य आर्थिक है, यहाँ तक कि महायुद्ध में विजयी राष्ट्रों द्वारा जमनी



का शोषण) से ही हुआ था। इंग्लण्ड आर्थिक कारणों से ही भारत को स्वतन्त्र नहीं करना चाहता था। जॉन्स माक्स ने तो यहाँ तक लिख डाला है कि "किसी युग में सम्पूर्ण सामाजिक जीवन के स्वरूप का निर्धारण आर्थिक परिस्थितियाँ ही करती हैं।"

## राजनीति शास्त्र व अर्थ शास्त्र में अन्तर

उपयुक्त समानताओं के होते हुए भी राजनीति शास्त्र व अर्थ शास्त्र में कुछ मूलभूत भिन्नताएँ हैं जिनका दिग्दर्शन निम्नोक्त ढंग से किया जा सकता है —

(१) क्षेत्र की दृष्टि से—दोनों शास्त्रों के अध्ययन का क्षेत्र भिन्न है। राजनीति शास्त्र क्षेत्र की दृष्टि से अर्थशास्त्र की तुलना में अधिक विस्तृत और व्यापक है। समाज के आर्थिक जीवन का विवेचन और उसका पुनर्निर्माण राज्य का उत्तरदायित्व है। आर्थिक सिद्धांतों का पालन और उनकी भीमांसा हम राज्य की परिधि में ही करते हैं।

(२) विषय वस्तु की दृष्टि से—राजनीति शास्त्र मुख्य रूप से व्यक्ति का अध्ययन करता है, जबकि अर्थशास्त्र वस्तुओं का। किसी विलोदप्रिय व्यक्ति ने ठीक ही लिखा है कि "एक अर्थशास्त्री वह व्यक्ति होता है जो दाम (Price) तो सभी चीजों के जानता है लेकिन मूल्यवा महत्त्व (Value) एक का भी नहीं।" दूसरे शब्दों में, राजनीति शास्त्र के अध्ययन की विषय-वस्तु सजीव है जबकि अर्थशास्त्र की निर्जीव। इस सम्बन्ध में आइवर लाउन की मायता है कि अर्थशास्त्र अब धीरे धीरे व्यक्ति के अध्ययन की ओर बढ़ रहा है, क्योंकि समस्त प्रकार की सामाजिक व्यवस्थाओं का केन्द्र वही है।

(३) प्रकृति की दृष्टि से—राजनीति शास्त्र आदर्शात्मक (Normative) विज्ञान है जब कि अर्थशास्त्र वर्णनात्मक (Descriptive)। राजनीति शास्त्र किसी समस्या पर सामाजिक व नैतिक मूल्यों की दृष्टि से विचार करता है जबकि अर्थशास्त्र केवल भौतिक दृष्टिकोण से। लेकिन "इस युग का यह एक शुभ लक्षण है कि अर्थशास्त्र उत्तरोत्तर रूप में एक आदर्शपरक सैद्धांतिक विज्ञान (Normative Science) बनता जा रहा है और सम्पत्ति के उत्पादन का ही विवेचन न करके उसके उचित वितरण का भी विवेचन करने लगा है।" <sup>16</sup>

(४) साध्य की दृष्टि से—अर्थशास्त्र में साध्य व्यक्ति की आर्थिक नतिविधियाँ होती हैं जबकि राजनीति शास्त्र में राजनीतिक नतिविधियाँ। इस दृष्टि से राजनीति शास्त्र साध्य है और अर्थशास्त्र साधन। स्वस्थ एवं व्यवस्थित अर्थ-व्यवस्था द्वारा ही राजनीतिक स्वतन्त्रता का साध्य प्राप्त हो सकता है। आर्थिक स्थिति को सुधार करके नागरिकों में नैतिक मूल्यों के मूल्यांकन की क्षमता व विवेक को उत्पन्न किया जा सकता है।

## राजनीति शास्त्र व नीति शास्त्र (Political Science and Ethics)

नीति शास्त्र, निम्नोक्त के शब्दों में, मनुष्य के नैतिक आदर्शों का विवेचन

रने वाला विज्ञान है। यह नैतिक आचरण के नियम निर्धारित करता है। यह हमें बताता है कि हमारा आचरण कैसा होना चाहिये तथा ये आदर्श कौन से हैं जो किसी म की अच्छाई या बुराई बताने में निर्णायक होते हैं।

राज्य का नैतिक पहलू राजनीति शास्त्र को नीति शास्त्र के निकट से आता है। आधुनिक युग के कुछ वर्षों को छोड़कर राजनीति शास्त्र और नीति शास्त्र में गहरा मध्य माना जाता रहा है। यूनानी लोग तो राजनीति को नीति शास्त्र की ही एक शाखा मानते थे। प्लेटो ने नीति शास्त्र और राजनीति शास्त्र में कोई अन्तर नहीं देखा है। उसने "राज्य का सबसे बड़ा कर्त्तव्य नागरिक जीवन को सदाचारी व सच्चरित्र बनाना" बताया था। अरस्तू ने यद्यपि दोनों विद्याओं में भेद किया, तथापि उसने भी अंतर किया कि "राज्य का मुख्य उद्देश्य मानव जीवन को सुन्दर व शुभ बनाना" है। अरस्तू के बाद क्लो, हीगल, काण्ट, वीम, बोसके आदि विद्वानों ने राजनीति शास्त्र को नीति शास्त्र के इतना निकट लाकर खड़ा कर दिया कि वे दोनों एक ही रूप के दो रूप लगने लगे। बोसके ने तो यहाँ तक लिख डाला कि "राज्य विरहम्यापी गठन का एक अंग न होकर समस्त नैतिक सत्ता का अभिभावक है।"

मैकिवावेली पहला यूरोपीय राजनीतिक विचारक था जिसने राजनीति को नीति शास्त्र से पृथक् किया और धर्म तथा नैतिक मूल्यों को राज्य-सत्ता के अधीन लाया। उसने बताया कि राजा को पूरा रूप से अवसरवादी होना चाहिये तथा सार्वभौमिकता के लिये म्याय, अम्याय, उचित अथवा अनुचित की चिन्ता नहीं करनी चाहिये। संक्षेप में, उसके विचारों ने पश्चिम में 'एक नीति निरपेक्ष राजनीति' (amoral politics) को जन्म दिया। उसके उपरांत बोस, घोसिपस, हाक्स, प्लेट्समू आदि विचारकों ने भी राज्य की नैतिकता अर्थात् सार्वजनिक नैतिकता और व्यक्तिगत नैतिकता के मध्य मैकिवावेली की तरह ही अन्तर किया है। कुछ वर्तमान तक, जिनमें लासवेल, मैक्स वेबर तथा जूविनेल का नाम प्रमुख है, इसी विचारधारा से प्रभावित होकर राजनीति को एक 'मूल्यों से स्वतन्त्र विज्ञान' (Value-free science) बनाना चाहते हैं। उनका तर्क है कि राजनीति शास्त्र में मूल्य और नैतिकता का प्रवेश इसकी वस्तुपरकता (objectivity) को बाधा पहुँचाता है। अतः राजनीति शास्त्र को नीति शास्त्र से माता तोड़ लेना चाहिये।

दूसरी ओर ऐसे विचारकों की भी कमी नहीं है जो इसे आदर्शवादी विज्ञान मानते हैं। वे रचने के लिये नैतिकता और मूल्यों के साथ इसका सम्बन्ध आवश्यक मानते हैं। एक विद्वान् ने लिखा है कि "नीति शास्त्र से पृथक् होकर राजनीति शास्त्र ऐसी जीव वर का हो जाता है जो उड़ने वाली रेत पर डाली गयी है, एवम् नीति शास्त्र राजनीति-विज्ञान से पृथक् होकर संकीर्ण व कल्पनाकारी बन जाता है।" इस वर्ग में आने वाले विद्वानों में महात्मा गांधी, जेम्स मैरीटन बोसलिन, एल्फ्रेड वेबर, लेस्ली लिप्मान आदि होते हैं। गांधी की मान्यता है कि "धर्मविहीन कोई राजनीति नहीं है। धर्म ही पृथक् राजनीति मोत का कम्बा है जो आत्मा की हत्या कर डालता है।" काँय ने तो यहाँ तक

कहा है कि "जो बात नतिक दृष्टि से गलत हो वह राजनीति की दृष्टि से कभी सही हो ही नहीं सकती।"

फॉय का यह कथन अनिश्चयोक्तिपूर्ण हो सकता है, लेकिन यह तो स्वाकार करना ही पड़ेगा कि राजनीति शास्त्र का नीति शास्त्र से कुछ सम्बन्ध है और उसका हम निम्नांकित शीपको के अन्तर्गत अध्ययन कर सकते हैं —

(१) नीति शास्त्र अपने विस्तृत रूप में राजनीति शास्त्र है—आइवर कार्न ने लिखा है कि "नीति शास्त्र अपने विस्तृत रूप में राजनीति शास्त्र बन जाता है, क्योंकि मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है, वह एकदम एकांत में नहीं रह सकता। नीति शास्त्र के बिना राजनीति शास्त्र बेकार है, क्योंकि उसका अध्ययन और उसके परिणाम मूलतः हमारी नैतिक मूल्यों की उचित एवं अनुचित मायता पर निर्भर हैं।" नतिक मूल्य यथार्थ में राजनीति शास्त्र के लिये बहुत महत्वपूर्ण हैं क्योंकि वह मनुष्य की राजनीतिक क्रियाओं का अध्ययन करता है। वह केवल वास्तविक तथ्यों का अध्ययन ही नहीं करता, अपितु उनके आदर्शों का अध्ययन भी करता है क्योंकि राज्य का अंतिम उद्देश्य मनुष्य का कल्याण करना है। अतः समाज के राजनीतिक आदर्श उसके नैतिक आदर्शों से भिन्न नहीं हो सकते। कोसे का मत है कि "नैतिकता अपनी पूर्णता और उच्चतम स्पष्टता राजनीति में ही पाती है।"

(२) नीति शास्त्र राजनीति शास्त्र का शिक्षक है—नीति शास्त्र राजनीतिक आचरण की अच्छाई और बुराई निर्धारित करने का कार्य करता है। अतः यह राजनीति शास्त्र का शिक्षक है। केटलिन ने लिखा है कि "नीति शास्त्र से एक राजनीति शास्त्री यह शिखा ले सकता है कि कौन सा कार्य करना उचित होगा। इसी तरह राजनीति शास्त्र से नीति शास्त्र यह सीख सकता है कि कौन सा कार्य सम्भव होगा।" सन्नेप में, दोनों का ज्ञान एक-दूसरे के लिये उपयोगी है।

(३) नीति शास्त्र की नींव पर ही राजनीति शास्त्र टिका हुआ है—राज नीति शास्त्र की अनेक मान्यताएँ व शाखाएँ नीति शास्त्र की नींव पर ही खड़ी हैं। आदर्श राज्य की कल्पना नैतिक मायताओं के आधार पर ही की जा सकती है। नागरिकों को उनके अधिकार व कर्तव्यों का बोध कराने के लिये हमें नीति शास्त्र का ही सहारा लेना पड़ता है। समस्त शासकीय नियमों, सांविधानिक, राष्ट्रीय व अन्तराष्ट्रीय कानूनों का आधार नैतिक ही होता है। लाड एस्टन की युक्ति ठीक जैसी है कि "नीतिशास्त्र के अध्ययन के बिना राजनीति शास्त्र का अध्ययन व्यर्थ है।"

### राजनीति शास्त्र और नीति शास्त्र में अन्तर

दोनों विषयों में इतना यनिष्ठ सम्बन्ध होते हुए भी दोनों में निम्नांकित मौलिक अन्तर विद्यमान हैं —

(१) क्षेत्र की दृष्टि से—नीति शास्त्र का क्षेत्र विशाल और व्यापक है, जबकि राजनीति शास्त्र मनुष्य के केवल राजनीतिक आचरण है, जबकि नीति शास्त्र उसके सम्पूर्ण आचरण का—चाहे वह

आचरण राजनीतिक हो अथवा सामाजिक या धार्मिक ।

(२) प्रकृति की दृष्टि से—राजनीति शास्त्र एक व्यावहारिक और वर्णनात्मक (Practical and Descriptive) शास्त्र है, जबकि नीति शास्त्र एक सैद्धान्तिक और आदर्शपरक (Theoretical and Normative) विज्ञान ।

(३) विषय-वस्तु की दृष्टि से—राजनीति शास्त्र का सम्बन्ध वास्तविक बातों से होता है जबकि नीति शास्त्र का काल्पनिक बातों से । राजनीति शास्त्र साधारण, मूल और प्रत्यक्ष वस्तुओं का अध्ययन करता है, जबकि नीति शास्त्र के अध्ययन की विषय वस्तु निराकार, अमूर्त और अप्रत्यक्ष है ।

(४) मूल्यों की दृष्टि से—नीति शास्त्र मूल्यों से सम्बन्धित है । यह इस बात का अध्ययन करता है कि 'क्या होना चाहिये' । राजनीति शास्त्र का अधिक सम्बन्ध तथ्यों से है । यह 'क्या है' और 'कैसा है' इस बात का तुलनात्मक अध्ययन करता है ।

(५) मापदण्ड की दृष्टि से—नीति शास्त्र शाश्वत सत्य (Absolute Truth) में विश्वास करता है । उसके मापदण्ड निश्चित होते हैं । राजनीति शास्त्र उपयोगिता (Expediency) में विश्वास करता है, उसके मापदण्ड निरन्तर बदलते रहते हैं ।

(६) अध्ययन की दृष्टि से—नीति शास्त्र मनुष्य की आन्तरिक और बाह्य दोनों प्रकार की क्रियाओं का अध्ययन करता है, जबकि राजनीति शास्त्र मनुष्य के केवल बाहरी क्रियाकलापों से ही सम्बन्धित होता है । उदाहरण के लिये, राज्य के कानून हमारे बाहरी जीवन को नियमित करते हैं, लेकिन नीति शास्त्र के सिद्धान्त हमारी आत्मा पर प्रभाव डालते हैं ।

## राजनीति शास्त्र और मनोविज्ञान (Political Science and Psychology)

मनोविज्ञान मन की चेतन व अचेतन क्रियाओं और प्रक्रियाओं का अध्ययन है ।<sup>17</sup> यह जीव विज्ञान और समाज विज्ञान दोनों है । इसके अध्ययन का विषय मन है और यह मानवीय क्रियाओं के मूल स्रोतों की व्याख्या करता है । अतः मनोविज्ञान का अध्ययन राजनीति शास्त्र के लिये बहुत उपयोगी है, क्योंकि राजनीति शास्त्र मनुष्य की राजनीतिक क्रियाओं का अध्ययन ही तो है ।

17 मनोविज्ञान पर दो मरी कुछ प्रमुख परिभाषाएँ निम्नांकित हैं —

'मनोविज्ञान व्यक्ति के अनुभव का विज्ञान है ।'

—वार्ड

मनोविज्ञान चेतना का विज्ञान है ।'

—एन्गेल

'मनोविज्ञान व्यक्ति की परिस्थितियों से सम्बन्धित क्रियाओं का विज्ञान है ।'

—ब्रुडरबर्ग

'मनोविज्ञान मनुष्य की उन आन्तरिक शक्तियों का अध्ययन करता है जो मनुष्य को अपने जीवन में अनुभव करने, विचार करने तथा इच्छा करने की सामर्थ्य प्रदान करती हैं ।'

राजनीति मनोविज्ञान पर निर्भर है—बाइस ने लिखा है कि "राजनीति की जहाँ मनोविज्ञान में हैं जो कि मानव-जाति के मानसिक स्वभावों तथा स्वेच्छिक प्रवृत्तियों का अध्ययन है।" राजनीतिक तथ्यों को समझने के लिये मनुष्य के आचरण के विभिन्न पहलुओं का अध्ययन बहुत जरूरी है। गटेंस का बिचार है कि "सरकार और कानूनों की सफलता के लिये यह आवश्यक है कि वे शासितों के मानसिक बिचार और प्रवृत्तियों के अनुकूल हों।" राज्य सभी लोकप्रिय और स्थायी हो सकता है जब कि वह जनता की मनोवृत्तियों और इच्छाओं के अनुकूल हो। कानूनों का स्वेच्छा से पालन कराने के लिये मनोवैज्ञानिक तथ्यों का उत्सर्जन नहीं किया जा सकता। ब्रैन्हाइ ने अपनी पुस्तक फिजिक्स एण्ड पॉलिटिक्स में ग्रीस की सांविधानिक व्यवस्था की सफलता को बहुत सीमा तक मनोवैज्ञानिक आधारों और नागरिकों की प्राकृतिक बुद्धि पर निर्भर बताया है। भारतीय जनता की त्याग और स्वयं दुःख झेलने की मनोवृत्तियों को पहचानकर ही महात्मा गांधी ने सत्याग्रह और अहिंसा का मार्ग पकड़ा था और वे अपने उद्देश्य में सफल हुए थे।

मनोविज्ञान ने राजनीति को महत्वपूर्ण तथ्य दिये हैं—मनोविज्ञान ने राजनीति शास्त्र को अनेक महत्वपूर्ण तथ्य प्रदान किये हैं। उसने राजनीति शास्त्र के विद्यार्थी को समाज की राजनीतिक क्रियाओं का अनुभववादी अध्ययन (Empirical Study) करने के लिए प्रेरित किया है। आधुनिक काल में मनोविज्ञान को उस त्रिभुज का आधार माना जाता है जिसकी दो भुजायें इतिहास व अर्थशास्त्र हैं और त्रिभुज पर राजनीति शास्त्र टिका है। आज का प्रत्येक राजनीति विचारक मानव प्रवृत्ति का किसी धारणा को लेकर चलता है और यदि यह धारणा सही नहीं होती तो उसके बिचार राजनीतिगत समुदाय पर भली प्रकार लागू नहीं हो सकते। मनोविज्ञान हमें यह बताता है कि कोई विशेष संस्था किसी विशेष देश में ही क्यों सफल हुई, दूसरे देश में वह क्यों इतनी सफल नहीं हो सकती तथा विभिन्न देशों में क्यों उसका स्वरूप बदल जाता है।

मनोविज्ञान भी राजनीति से प्रभावित है—यदि मनोविज्ञान ने राजनीति शास्त्र को मानव क्रियाओं को समझने की सामग्री दी है तो राजनीति शास्त्र ने भी मनोविज्ञान को कुछ दिया है। आज का मनोवैज्ञानिक राजनीतिक तथ्यों के प्रसंग में ही किसी समस्या का विश्लेषण करता है। एक देश में जो शासन व्यवस्था व विचारधारा विद्यमान होती है उसका प्रभाव वहाँ के निवासियों के आचरण व सोचने बिचाने के ढंग पर पड़ता है। यही कारण है कि साम्यवादी और जनतन्त्रवादी देशों के निवासियों और बिम्बकों की सोचने की शैली व ढंग में महत्वपूर्ण परिवर्तन देखने का मिलता है।

संक्षेप में, राजनीति शास्त्र और मनोविज्ञान में घनिष्ठ सम्बन्ध है। बायर ने इस विषय में लिखा है कि "यदि हमारे पूर्वज और-वैज्ञानिक ढंग से सोचते थे तो यह ढंग से सोचते हैं।" आधुनिक सरकारें अनेक तथ्यों के लिये—

विशेषतः सेना, लोक सेवा, म्यायालय आदि में—मनोवैज्ञानिक पद्धति का प्रयोग करती हैं। कास्टे, हाजेनडाफ, टाड, लिर्बा, मकडुगल, ग्राहम बालास, बेमहाट, बाट्टविन, फौसेट आदि विचारकों ने राजनीति में मनोवैज्ञानिक पद्धति अपनाने पर विशेष बल दिया है। उन्होंने स्वयं अनेक राजनीतिक समस्याओं के मनोवैज्ञानिक हल प्रस्तुत किये हैं। लेकिन इस अध्ययन का एक बुरा पक्ष यह भी है कि मनुष्य के पूर्वाग्रहों और अज्ञान का लाभ उठाने के लिये, मनोविज्ञान की सहायता से, राजनीतिक नेताओं और स्वार्थी शासकों में प्रचार की कला का भरपूर प्रयोग करके जनता की भावनाओं का भड़काकर उसका शोषण किया है।

### राजनीति शास्त्र और मनोविज्ञान में अन्तर

राजनीति शास्त्र व मनोविज्ञान के मध्य पाये जाने वाले अन्तर को निम्नांकित ढंग से स्पष्ट किया जा सकता है —

(१) विषय-वस्तु की दृष्टि से—केटलिन के अनुसार “मनोविज्ञान मानसिक क्रियाओं का अध्ययन है, जबकि राजनीति शास्त्र सक्रिय किये गये कार्यों का अध्ययन है।” मनोविज्ञान का सम्बन्ध विभिन्न मानसिक अवस्थाओं में मनुष्य के व्यवहार से है, जबकि राजनीति शास्त्र का सम्बन्ध मनुष्य के राजनीतिक कार्यों व समस्याओं से होता है।

(२) अध्ययन की दृष्टि से—मनोविज्ञान मनुष्य की आन्तरिक भावनाओं का अध्ययन करता है, जबकि राजनीति शास्त्र मनुष्य के बाहरी कार्यों का अध्ययन है। मनोविज्ञान में हम मनुष्य की चेतन, अचेतन तथा अर्धचेतन सभी मानवीय अवस्थाओं का अध्ययन करते हैं, लेकिन राजनीति शास्त्र केवल सचेतन व्यक्ति का ही मूल रूप से अध्ययन करता है।

(३) निश्चितता की दृष्टि से—निश्चितता की दृष्टि से भी दोनों विद्याओं में अन्तर है। राजनीति शास्त्र में मनोविज्ञान की अपेक्षा निश्चितता की मात्रा कम पायी जाती है। मनोवैज्ञानिक निष्कर्ष राजनीतिक निष्कर्षों की तुलना में अधिक स्पष्ट और सुनिश्चित होते हैं। मनोविज्ञान यह बता सकता है कि अमुक क्रिया का प्रभाव ‘अमुक’ होगा, लेकिन राजनीति शास्त्र केवल यह बतायेगा कि अमुक राजनीतिक आचरण का परिणाम ‘अमुक’ हो सकता है।

(४) प्रकृति की दृष्टि से—राजनीति शास्त्र एक आदशमूलक विज्ञान है, लेकिन मनोविज्ञान इसकी तुलना में व्यवहारमूलक। मनोविज्ञान की नैतिक मूल्यों और आदर्शों में कोई दृढ़ता नहीं होती, इसलिये मनोविज्ञान के पास इस समस्या का कोई समाधान नहीं है कि राज्य आदि संस्थाओं का स्वरूप क्या होना चाहिये? लेकिन राजनीति शास्त्र यह बताता है कि ‘राज्य क्या है और उस ‘क्या होना चाहिये’।

### राजनीति शास्त्र और भूगोल (Political Science and Geography)

भूगोल मनुष्य के भौतिक वातावरण (भूमि, नदियाँ, पहाड़ आदि)

हो जाता है।" सौल्टाउ लिखता है कि "ग्रेट ब्रिटेन पर्याप्त स्वतन्त्रता के आग्रहवादन के साथ प्रतिनिधिमूलक सत्स्थाओं की विद्या में विश्व का जो भाग बसने कर सका है तथा समुक्त राज्य अमरीका व्यापक रूप से बिखरी हुई सत्ता वाले लोकतन्त्रोप शासन को बना सका है उसके लिये ब्रिटेन को इंगलिश चानल तथा अमरीका को एटलाण्टिक महासागर की धन्यवाद देना चाहिये।"<sup>22</sup>

भूगोल राष्ट्रीय विकास का कारक है—भूगोल किसी भी राष्ट्र के विकास की गति और स्वरूप का निर्धारण करता है। उन देशों का आर्थिक विकास शीघ्रता से हो जाता है जो क्षेत्रफल की दृष्टि से बड़े होते हैं क्योंकि वहाँ कच्चा माल अधिक मात्रा में पाये जाने की सम्भावना होती है। कम क्षेत्रफल और अधिक आबादी वाले देश अधिक दृष्टि से समृद्धिशीली नहीं बन सकते। सभी राजनता अपने देश के कल्याण के लिये भौगोलिक साधनों का अधिकाधिक उपयोग उठाने की नीति अपनाते हैं।

भूगोल राज्य की नीतियाँ निर्धारित करता है—किसी देश के इतिहास और उसकी आन्तरिक व बाह्य नीतियों पर भूगोल का कितना प्रभाव पड़ता है, इसके लिये हमें स्विटजरलैण्ड को देखना चाहिये। पर्वतों और चारों ओर से घिरे होने के कारण ही स्विटजरलैण्ड तटस्थता की नीति पर चलने के लिये विवश है। जर्मनी की स्थिति उस महान् सैनिक शक्ति बनने के लिये विवश कर देता है। वॉलिन के प्रो हिच (Hinch) ने लिखा है कि "हमारा परम्परागत राजनीतिक भाव्य हमारी भौगोलिक स्थिति पर निर्भर है।" डा गानर भी मानते हैं कि भौगोलिक परिस्थितियाँ ने राष्ट्रीय नीतियों के निर्धारण को प्रभावित किया है।<sup>23</sup> जनमर्यादा को राक्षस या जीवन स्तर को ऊँचा उठाने के लिये बनायी गयी सामंतीय नीतियाँ भौगोलिक परिस्थितियाँ पर ही निर्भर होती हैं।

साराण यह कि भूगोल और राजनीति शास्त्र का अटूट सम्बन्ध है। प्रथम महायुद्ध के बाद जर्मनी में तो इनमें इतनी घनिष्टता मानी गयी थी कि वहाँ एक नव शास्त्र 'भू राजनीति' (Geo-Politics) का श्रीगणेश हा गया। काल हारोफर, मकार्डिन्डर निकोलस स्वाइकमन आदि इसके प्रणेता हैं।

सामयिक और ताप नाभकीय युग में प्रक्षेपणास्त्रों, इन्धन उपग्रह आदि का निर्माण हो जाने से यद्यपि राजनीति में भूगोल पर कुछ सीमा तक अधिकार प्राप्त कर लिया है, लेकिन जब तक मनुष्य पेट भरने के लिये पृथ्वी द्वारा उत्पादित सामग्रियों पर निर्भर रहेगा राजनीति का भूगोल से सम्बन्ध बना ही रहेगा।

## राजनीति शास्त्र और भूगोल में अन्तर

राजनीति शास्त्र और भूगोल में निम्नांकित भिन्नताएँ हैं —

(१) प्रकृति की दृष्टि से—राजनीति शास्त्र एक मानवीय विद्या है जबकि भूगोल एक भौतिकी अध्ययन। उसे यथायवादी विज्ञान भी कहा जा सकता है। दूसर,

2. Soltan *An Introduction to Politics* p. 22.

23. *Political Science and Government* pp 42-43

राजनीति शास्त्र एक सामाजिक विज्ञान है इसलिये भूगोल की तुलना में व अनिश्चितता पायी जाती है।

(२) विषय वस्तु की दृष्टि से—भूगोल जड़ पदार्थों का अध्ययन करता है मृत्ति, वर्षा, जलवायु, खनिज आदि। इसकी विषय-वस्तु भौतिक है। राजनीति इसके विपरीत मनुष्य की राजनीतिक क्रियाओं से सम्बद्ध है। वह उसकी राजनीति सम्प्राप्ति का अध्ययन करता है। उसकी अध्ययन सामग्री चेतनायुक्त मानव है।

(३) अध्ययन की दृष्टि से—राजनीति शास्त्र एक सामाजिक शास्त्र होने के नाते विचारात्मक तथा आदर्शात्मक (Normative) विज्ञान है। दूसरी ओर यह एक तथ्यगत शास्त्र है। उसमें विचारों और भावनाओं का स्थान नहीं है।

### राजनीति शास्त्र व अन्य विद्याएँ (Political Science and Other Disciplines)

उपर्युक्त विषयों के अतिरिक्त राजनीति शास्त्र का विधि शास्त्र (Jurisprudence), सांख्यिकी (Statistics), लोक प्रशासन (Public Administration), मानव-विज्ञान (Anthropology) तथा नागरिक शास्त्र (Civics) से भी यह सम्बन्ध है।

विधि शास्त्र के अन्तर्गत हम दण्ड विद्या, सांविधानिक तथा अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों का अध्ययन करते हैं। ये सब विषय राजनीति शास्त्र से बहुत अधिक सम्बन्धित हैं क्योंकि कुशल शासन संचालन के लिये सांविधानिक व राष्ट्रीय कानूनों की तथा अन्तर्राष्ट्रीय शांति व व्यवस्था बनाये रखने के लिये अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों की निष्ठान आवश्यकता होती है। प्रत्युत्तर में विधि निर्माण के लिय अच्छी शासन-व्यवस्था की आवश्यकता होती है।

सांख्यिकी द्वारा राजनीति शास्त्र को तथ्य व आंकड़े मिलते हैं। राजनीति निष्कर्षों पर आंकड़ों द्वारा ही पहुँचा जा सकता है। उदाहरण के लिये, किसी भी निर्वाचन का विश्लेषण जितना स्पष्ट रूप से आंकड़ों द्वारा हो सकता है उतना किसी अन्य विधि द्वारा नहीं। अमरीकी राजनीति शास्त्र वेत्ता सारा राजनीति शास्त्र आजकल आंकड़ों या सांख्यिकी पद्धति पर ही आधारित करते जा रहे हैं।

उद्देश्य की दृष्टि से राजनीति शास्त्र व लोक प्रशासन में बहुत समता है। दोनों ही शास्त्रों के विचार से 'प्रशासन राजनीति की ही एक शाखा है। राजनीतिज्ञों और प्रशासकों के पारस्परिक सहयोग पर ही देश की शासन व्यवस्था सुचारु रूप से चल सकती है। राजनीति का कार्य नीति निर्धारण है और नीति निर्धारण का आधार प्रशासकों द्वारा मध्यस्थित किये गये तथ्य हैं। उधर प्रशासन का संचालन राजनीतिज्ञों के निर्देशन पर ही प्रशासकों का करना पड़ता है। अतः दोनों शास्त्रों में पूर्ण सम्बन्ध है। अनेक विद्वान् लोक प्रशासन का राजनीति शास्त्र की ही एक शाखा मानते हैं।

मानव विज्ञान, कटलिन क. ग्लोस, 'राजनीतिशास्त्र के लिये इस दृष्टि से है कि यह मानव-जाति के विषय में पर्याप्त सामग्री इकट्ठा करता है।'



मनुष्य के ऐतिहासिक, भौगोलिक, सांस्कृतिक, जाति व नस्ल सम्बन्धी तथा दूसरे भौतिक पक्षों का अध्ययन करता है। इसकी सहायता से राजनीति शास्त्र लोगों के जातीय विकास, उनकी सांस्कृतिक प्रवृत्तियों तथा रीति-रिवाजों को समझकर राजनीतिक संस्थाओं में पढ़ने वाले उनके प्रभावों का मूल्यांकन करके अनेक राजनीतिक समस्याओं का हल खोज सकता है।

नागरिक शास्त्र तो राजनीति शास्त्र की शाखा ही है क्योंकि नागरिक के बिना राज्य और आज के सभ्य जगत में राज्य के बिना नागरिक की कल्पना असम्भव है। नागरिक शास्त्र में वस्तुतः राजनीति शास्त्र का ही प्रारम्भिक ज्ञान प्राप्त किया जाता है।

इस तरह स्पष्ट है कि सभी शास्त्र यूनाधिक रूप से राजनीति शास्त्र से सम्बद्ध हैं। उनसे बिल्कुल पृथक् करके राजनीति शास्त्र का अध्ययन न तो सम्भव है और न वाछनीय। ज्ञान अखण्ड और अनन्त है। राजनीति शास्त्र का ज्ञान उस अनन्त ज्ञान का एक अंश मात्र है। अध्ययन की सुविधा के लिये राजनीति शास्त्र को हम चाहे एक स्वतन्त्र विद्या का रूप दे दें लेकिन उसके अन्तर्गत आने वाली विषय-वस्तु का अध्ययन करते समय हम न चाहते हुये भी दूसरी विद्याओं के क्षेत्र में कहीं-कहीं घुस-पठ कर ही लेंगे। अतः उत्तम है कि राजनीति शास्त्र के अध्ययन का ज्ञान की अन्य शाखाओं की पृष्ठभूमि में ही संचित किया जाय।

### अभ्यासाय प्रश्न

1. बालोचनात्मक दृष्टि से राजनीति शास्त्र का सम्बन्ध—(i) समाज शास्त्र (ii) इतिहास (iii) अर्थ शास्त्र, (iv) मनोविज्ञान, (v) नीति शास्त्र और (vi) भूगोल के साथ संक्षेप में बताइये।  
(वाराणसी 1964, 65, 66 राजस्थान 1960 1977)  
गोरखपुर 1999, 94 इंदौर 1990, 92, 99 दिल्ली 1999, बिक्रम 1999 96, भोखपुर 1994, लखनऊ 1998, कानपुर 1990, 92)
2. राज्य विज्ञान उन सभी शास्त्रों से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित है जो संगठित समाज में मनुष्य का विवेचन करते हैं। इस कथन की विवेचना कीजिये।  
(राजस्थान 1951 55, 72 1979 आगरा 1973)
3. निम्नलिखित कथन की राजनीति शास्त्र का स्वरूप तथा क्षेत्र देते हुए पूर्ण रूप से समझाइये—  
(क) राजनीतिशास्त्र इतिहास से उदात्त हुए बिना अविष्ट रह जाता है और इतिहास केवल साहित्य मात्र रह जाता है जब वह राजनीति से अपना सम्बन्ध खो देता है।  
(ख) आर्थिक जीवन राजनीतिक संस्थाओं तथा विचारों से प्रभावित होता है, राजनीतिक आन्दोलन अधिकतर आर्थिक आन्दोलनों से प्रभावित होते हैं। (आगरा 1990)
4. राजनीति शास्त्र की परिभाषा कीजिए। समाज शास्त्र, मनोविज्ञान तथा नीति शास्त्र से उसके सम्बन्ध का विवेचन कीजिये।  
(राज० 1974)
5. राजनीति शास्त्र अथ शास्त्र व समाज शास्त्र से घनिष्ठ रूप से संबंधित है। उदाहरण सहित परीक्षण कीजिये।  
(राज०)
6. “राजनीति विज्ञान के बिना इतिहास का कोई फल नहीं, इतिहास के बिना कोई जड़ नहीं।”

# राज्य और राज व्यवस्था (The State and Political System)

“राज्य स्वाभाविक व आवश्यक दोनों है। विरह स्वभाविक हो सकता है, पर आवश्यक नहीं। राज्य स्वाभाविक इन अर्थ में है कि इसका जन्म मनुष्यों की मूल प्रवृत्तियों से और विश्वास कमजोर हुआ है। यह स्थायी है और एक बार मजबूत कर दिये जाने पर पुनः प्रगट हो जाता है। मनुष्य के विकास के लिये राज्य आवश्यक है। इसके बिना मनुष्य पृथक् पृथक् रह नहीं सकता।”  
—ब्रासोवाच

## राज्य का अर्थ

‘राज्य’ शब्द भारत का अपना शब्द है। ‘राजा’ के समान ‘राज्य’ शब्द भी ‘राज’ धातु से बना है। प्राचीन भारत में ‘राज्य’ शब्द से ‘राजा के क्षेत्र’ का बोध होता था। आज भी सामान्य नागरिक उसे या तो ‘राजा का क्षेत्र’ समझता है अथवा ‘राज्य’ शब्द का प्रयोग ‘सरकार’, ‘राष्ट्र’ या ‘समाज’ के पर्यायवाची के रूप में करता है। उसके लिये चीन, फ्रांस, भारत, समुक्त राज्य अमेरीका भी राज्य हैं और भारतीय व अमेरीकी संघ की इकाइयाँ जिनमें उत्तर प्रदेश, राजस्थान, पंजाब, न्यूयार्क या कलिफोर्निया भी राज्य हैं। ‘सरकारी सहायता’ का वह ‘राजकीय सहायता’, ‘सरकारी नियंत्रण’ को वह ‘राजकीय नियंत्रण’ या ‘सरकारी शिक्षा’ को वह ‘राजकीय शिक्षा’ के नाम से पुकारता है।

लेकिन ‘राजनीति शास्त्र’ में राज्य शब्द का प्रयोग एक निश्चित और वस्तुनिष्ठ अर्थ में किया जाता है। उस अर्थ में, जिस अर्थ से अंग्रेज लोग ‘स्टेट’ (State) शब्द का प्रयोग करते हैं। कुछ विद्वान् स्टेट को यूनानी शब्द ‘पोलिस’ (Polis) तथा रोमन शब्द ‘सिविटास’ (Civitas) का पर्याय मानते हैं, जो गलत है। द्यूटन लोग अपने राजनीतिक संगठन के लिये जिस ‘स्टेटस’ (Status) शब्द का प्रयोग करते थे, वस्तुतः ‘स्टेट’ (राज्य) शब्द उसी के समानाधिकार है और उसी से बना है। फाइनर का दृढ़ मत है कि यूनान व रोम की विचारधारा में तो ‘राज्य’ का अस्तित्व ही नहीं था।<sup>1</sup> ‘पोलिस’ या ‘सिविटास’ को, जॉन केटलिन के विचार से ‘राज्य’ की अपेक्षा बाहरी समुदाय’ कहना अधिक उपयुक्त होगा।

मकियावेल्लो (१४६९-१५२७) पहला विचारक था जिसने अपनी पुस्तक ‘प्राइंस’ (Prince) में प्रथम बार स्टेट (राज्य) शब्द का प्रयोग किया है और तब से

यह शब्द राजनीति शास्त्र की धरोहर बन गया है। राजनीति शास्त्र के अन्तर्गत निश्चित और वैज्ञानिक अर्थ में 'राज्य' शब्द से अभिप्राय मनुष्यों के उस राजनीतिक समुदाय से होता है जिसने सगठित शासन के अन्तर्गत एक निश्चित प्रवेश पर अपना अधिकार कर रखा हो, और जो किसी भी प्रकार के आन्तरिक व बाहरी नियन्त्रण से पूरी तरह मुक्त हो।

स्पष्टतया 'राजनीति शास्त्र' के विद्यान से न तो कश्मीर एक राज्य है और न उत्तर प्रदेश। स्वतन्त्रता से पहले के भारतीय रजवाड़े—जयपुर, जोधपुर, बीकानेर—आदि भी राज्य नहीं थे। क्योंकि जिस प्रकार कश्मीर या उत्तर प्रदेश के द्वीय शासन के नियन्त्रण से मुक्त नहीं हैं, उसी प्रकार जयपुर, जोधपुर आदि भी अंग्रेजी नियन्त्रण से मुक्त नहीं थे। १९ अगस्त १९४७ के पहले तो भारत भी (यद्यपि वह 'राष्ट्र सच' का सदस्य था) राजनीति शास्त्र की शब्दावली में राज्य नहीं था, क्योंकि वह अंग्रेजों के नियन्त्रण में था या दूसरे शब्दों में 'राज्य' का एक प्रमुख तत्त्व 'सम्प्रभुता' उसके पास नहीं थी। इसी प्रकार न तो 'राष्ट्रमण्डल' (Commonwealth of Nations) एक राज्य है और न 'संयुक्त राष्ट्र' (United Nations), क्योंकि उन्हें अपनी इच्छानुसार आचरण करने की पूरी स्वतन्त्रता नहीं है। वर्तमान भारत, बंगला देश नेपाल, पाकिस्तान, रूस, चीन, अमरीका सब राज्य हैं, क्योंकि वे किसी भी आन्तरिक या बाहरी नियन्त्रण के अभाव में नहीं हैं और 'राज्य' कहलाने की सारी शर्तों को पूरा करते हैं।

## परिभाषाएँ (Definitions)

सुन्ने के अनुसार " 'राज्य' शब्द की उतनी परिभाषाएँ हैं जितने राजनीति के लेखक।" लेकिन किसी में भी यह शक्ति नहीं कि वह 'राज्य' के सर्वांगीण स्वरूप का ऐसा विवेचन करे जो सर्वमान्य हो। क्योंकि 'प्रत्येक विचारक अपनी भावनाओं के अनुसार राज्य पर विचार करता है और उसकी परिभाषा करता है तथा राज्य को उन लक्षणा वाला मानता है जो उसके विचार दशन के अनुसार होते हैं। राज्य की उत्पत्ति, प्रकृति, काम क्षेत्र, कलात्मक तथा उद्देश्यों के विषय में प्रत्येक विचारक कुछ विशेष सिद्धान्तों का पक्ष लेता है और ये विभिन्न सिद्धान्त ढाँचे व आत्मा की दृष्टि से प्रायः परस्पर मूलभेद वाले होते हैं।" इसके अतिरिक्त समय-समय राज्य का स्वरूप बदलता रहा है अतः कोई भी परिभाषा सावदेशीय या सावकालिक नहीं हो सकती। परिभाषाओं को कालक्रम के आधार पर बाँटना इसलिये बेमानी है, क्योंकि जो परिभाषाएँ पुरानी हैं वे पुराने राज्यों के स्वरूप का वर्णन कर सकती हैं, वर्तमान का नहीं।<sup>१</sup> अध्ययन की सुविधा व

2. Garner op cit p 45

3 पुरानी परिभाषाओं में अरस्तू और सिसरो की परिभाषाएँ उल्लेखनीय हैं—

अरस्तू के विचार से 'राज्य आत्मनिष्ठ तथा समुदाय जीवन के हेतु सगठित कृद्मों व प्रायों का समूह है।'

उचित विश्लेषण की दृष्टि से निम्नांकित बातों में राज्य की परिभाषाओं को रखकर हम 'राज्य' के स्वरूप को समझने का प्रयास कर सकते हैं —

## (१) राज्य शक्ति का प्रतीक है

मक्रियावेलो से लेकर महात्मा गांधी तक अनेक राजनीति शास्त्र वेत्ता राज्य की शक्ति का प्रतीक मानते रहे हैं और इसी आधार पर उन्होंने राज्य की परिभाषायें दी हैं, जिनमें कुछ प्रमुख नीचे दी जा रही हैं —

मक्रियावेलो के शब्दों में "चाहे राजतन्त्र हो या गणतन्त्र सारी शक्तियाँ जिनका अधिकार जनता पर होता है—राज्य की सत्ता पाती हैं।"<sup>4</sup>

ट्रोट्स्के के विचार से "राज्य एक शक्ति है, हमें नतमस्तक होकर उसकी उपासना करनी चाहिये।"<sup>5</sup>

बटिल की दृष्टि में "राज्य मानव-समाज या राजनीतिक सत्ता का वह समुच्चय है जो अपनी शक्तियों के निश्चय द्वारा सबसाधारण के हित व कल्याण की कामना करता है।"

महात्मा गांधी—के अनुसार "राज्य एक केन्द्रित व व्यवस्थित रूप में हिंसा का प्रतिनिधि है व्यक्ति की आत्मा होती है, राज्य आत्मा विहीन यज्ञ है, राज्य को हिंसा से दूर नहीं किया जा सकता क्योंकि इसका अस्तित्व ही इस पर निर्भर करता है।"<sup>6</sup>

मैक्स वेबर के शब्दों में राज्य "एक मानव समुदाय है जो किसी प्रदेश में शारीरिक बल के मोचित्य पूरा प्रयोग के एकाधिकार का सफलतापूर्वक दावा करता है।"

## (2) राज्य एक बुराई है

कुछ दार्शनिकों के विचार से "राज्य एक अनावश्यक व बुरी सत्ता है। इसके रहते मानव-कल्याण की कल्पना असम्भव है। इनमें धरातकतावादी और साम्यवादी विचारक आते हैं।

माइकेल बाकुनिन के विचार से "राज्य एक विनाशकारी शक्ति है जहाँ मानव व्यक्तित्व के विभिन्न प्रतिरूपों की शक्ति चटाकर उन्हें दफन कर दिया जाता है।"

कार्ल मार्क्स व एंगेल्स के अनुसार राज्य "घासक बगैरों के हितों की सुरक्षा

सिंहों के शब्दों में "राज्य एक बहुसंख्यक समुदाय है जो अधिकारों की सामान्य प्राप्ति तथा लाभों में परस्पर सम्बद्ध है।"

उपरोक्त दोनों परिभाषायें अपूर्ण हैं क्योंकि राज्य केवल कुछ लाभों और कुछ हानियों का समुच्चय ही नहीं होता। उसके जड़स्थ आत्मनिर्भरता के अतिरिक्त राजनीतिक सम्मान प्राप्त करना, दूसरे राष्ट्रों की बाधकता उठाने पर सहायता करना, विश्व शांति को बनाये रखना आदि भी होते हैं। इसी प्रकार राज्य में केवल अधिकार की प्राप्ति या लाभ प्राप्ति की इच्छा ही निहित नहीं होती है। व परिभाषायें यूनानी और रोमन युग में लोक रीति रूढ़ियों की आधुनिक युग में नहीं।

4 "All the powers which have had authority over men are State, and are either monarchies or Republics. —Machiavelli *The Prince* Ch. I.

5 "The State is a Power, let us stoop down and worship the State."

—Von Treitschke

6. Gandhi, M. K., Quoted in Tendulkar, D. G. *Mahatma Life of*  
Karamchand Gandhi, Vol IV, p 11

बनाये रखने का तथा अन्य वर्गों के शोषण करने का एक साधन या उपकरण मात्र है।”

### (३) राज्य एक सामाजिक संगठन है

अनेक राजनीति विशारदों ने राज्य को एक समुदाय या सामाजिक संगठन की भाँति माना है। इनमें दो प्रकार के लोग हैं। कुछ उसे समाज की श्रेष्ठतम और सर्वोच्च सत्ता मानते हैं तो दूसरे उसे अन्य सत्तों की भाँति ही मानते हैं।

बॉस के विचार से “राज्य मानव जाति का एक विशेष समूह है जो राजनीतिक इकाई के रूप में देखा जाता है।”

प्रोसस के शब्दों में “राज्य स्वतंत्र लोगों का एक परिपूर्ण समाज है जिसमें वे अपने अधिकारों और पारस्परिक हितों के कारण एक दूसरे से बँधे हुए हैं।”

बोदा की राय में “राज्य सम्पत्ति सहित परिवारों का एक सघ है जो सर्वोच्च सत्ता और विनैक द्वारा शासित होता है।”

डिबो के विचार से “राज्य वह मानव समाज है जिसके अंदर कुछ राजनीतिक भिन्नता होती है। यह भिन्नता शासक और शासित में होती है।”

हॉल्लण्ड के मतानुसार “राज्य मनुष्यों के इस समुदाय को कहते हैं, जो साधारण तथा किसी निश्चित प्रदेश पर बसा हुआ हो और जिसमें किसी एक वर्ग की या उत्प्रेष्य बहुसंख्यक दल की इच्छा इसका विरोध करने वालों के ऊपर चलती हो।”

लास्की के शब्दों में “प्रत्येक राज्य, संक्षेप में, एक प्रादेशिक समाज ही है जो सरकार तथा व्यक्तियों में विभाजित होता है और सरकार व्यक्तियों का वह निकाय है जो राज्य में कानून को लागू करता है जिस पर कि राज्य अवलम्बित है।”

मलबर्ग की राय में “राज्य निश्चित भू-भाग पर स्थायी रूप से निवास करने वाला व्यक्तियों का वह समुदाय है जिसके पास एक राजनीतिक संगठन है और जिसके

7 The State is a particular portion of mankind viewed as an organised political unit —Burgess

8 A perfect society of free men united for the sake of enjoying the advantages of right and the common utility —Grotius

9 An association of families and their common possession governed by a supreme power and by reason —Bodin

10 “A human society in which there exists a political differentiation between the governed and the governors —Duguit

11 Numerous assemblage of human beings generally occupying a certain territory amongst whom the will of the majority of an ascertainable class of persons is by the strength of such a majority or class may prevail against any of their number who oppose it

—Holland *Elements of Jurisprudence* p 28

12. Every State, in short is a territorial society divided into government and subjects the government being a body of persons within the who apply legal imperatives upon which the State rests

पास अपने सदस्यों की तुलना में आज्ञा, काय तथा दण्ड प्रदान करने की उच्चतर शक्ति उपलब्ध है।<sup>13</sup>

### (४) राज्य एक वैधानिक वास्तविकता है

विद्वानों का एक बहुत बड़ा वर्ग राज्य की व्याख्या विधिशास्त्रीय दृष्टिकोण से करता है। इसमें विल्सन, विसोबो और हाल के नाम मुख्य हैं।

बुडरो विल्सन की मान्यता है कि "राज्य एक निश्चित प्रदेश के अन्तर्गत निर्यात या विधि द्वारा संगठित लोगों का नाम है।"<sup>14</sup>

विसोबो की दृष्टि में "राज्य एक ऐसा कानूनी व्यक्ति या स्वरूप है जिसे कानून निर्माण का अधिकार प्राप्त है।"<sup>15</sup>

हाल की राय में "स्वतंत्र राज्य का संकेत यह है कि उसका निर्माण इसी वाला समाज स्थायी रूप से राजनीतिक ध्येय की प्राप्ति के लिये संगठित है। उसका एक निश्चित प्रदेश होता है और वह बाहरी नियन्त्रण से मुक्त होता है।"<sup>16</sup>

### (५) राज्य चार तत्त्वों से निर्मित राजनीतिक समुदाय है

कुछ विद्वानों ने राज्य की परिभाषा उसके चार निर्माणक तत्वों के आधार पर की है। इनमें से एक का भी अभाव होने पर वह राज्य कहलाने का अधिकारी नहीं है। आधुनिक युग में इस दृष्टिकोण से की गयी राज्य की परिभाषायें सर्वाधिक संसृत मानी जाती हैं।

फिलिमोर के विचार से "राज्य वह जनसमाज है जिसका एक निश्चित भाग पर स्थायी अधिकार हो, जो एक से कानूनों आदतों व रिवाजों द्वारा बंधा हुआ हो जो एक संगठित सरकार के माध्यम द्वारा अपनी सीमा के अन्तर्गत सब व्यक्ति तथा वस्तुओं पर स्वतन्त्र प्रभुसत्ता का प्रयोग एवं नियन्त्रण करता हो तथा जिसे मण्डल के राष्ट्रों के साथ युद्ध एवं संधि करने तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार हो।"<sup>17</sup>

13 "A community of men fixed on a territory which is their own and possessing an organization from which results for the group envisages in its relations with its members a superior power of action of command and of coercion"  
—Mollat

14 "The State is a people organised for law within a definite territory"  
—H. Hall

15 "The State is the political person or entity which possesses the law making right"  
—H. Hall

16 "The marks of an independent State are that the community constituting it is permanently established for political objects that it possesses a definite territory and that it is independent of external control"—Hall, *International Law* p. II

17 "A people permanently occupying a fixed territory bound together by common laws, habits and customs in one body politic exercised through"

गिलक्राइस्ट की राय में "राज्य उसे कहते हैं जहाँ कुछ लोग एक निश्चित प्रदेश में एक सरकार के अधीन संगठित होते हैं। यह सरकार आंतरिक मामलों में अपनी जनता की सम्प्रभुता को प्रगट करती है और बाहरी मामलों में अन्य सरकारों से स्वतंत्र होती है।"<sup>18</sup>

गानर के अनुसार "राज्य बहुसंख्यक व्यक्तियों का एक ऐसा समुदाय है जो किसी प्रदेश के निश्चित भाग में स्थायी रूप से रहता हो, बाहरी शक्ति के नियन्त्रण से पूर्णतः या अंशतः स्वतन्त्र हो और जिसमें ऐसी सरकार विद्यमान हो, जिसके आदेश का पालन नागरिकों के विशाल समुदाय द्वारा स्वाभाविक रूप से किया जाता हो।"<sup>19</sup>

ओपेनहाइम का मत है कि "राज्य की सत्ता तब मानी जाती है, जब जनता अपनी सम्प्रभु सरकार की अधीनता में किसी देश में बसी होती है। राज्य की सत्ता के लिये चार आवश्यक बातें हैं—सबप्रथम इसमें जनता होनी चाहिये। जनता का अभिप्राय समुदाय के रूप में एकसाथ जीवन बिताने वाले नर-नारियों के समूह से है, भले ही ये विभिन्न नस्लों, धर्मों या रंगों वाले हों। दूसरी बात—एक प्रदेश का होना आवश्यक है। खानाबदोश जाति राज्य नहीं कहला सकती। तीसरी बात—सरकार का होना है अर्थात् इसमें जनता के प्रतिनिधियों के रूप में एक या अनेक व्यक्ति कानून के अनुसार देश का शासन करते हों। चौथी और अन्तिम बात यह है कि यह सरकार प्रभुसत्तासम्पन्न होनी चाहिये, प्रभुसत्ता का अभिप्राय सर्वोच्च सत्ता से है, यह अन्य सभी सांसारिक सत्ताओं से स्वतन्त्र होती है।"

### परिभाषाओं का विवेचन और निष्कर्ष

#### (Analysis of Definitions and Conclusion)

राज्य पर दी गयी उपर्युक्त परिभाषाओं से स्पष्ट है कि किन्हीं दो विचारकों की परिभाषायें एक दूसरे से पूरी तरह मेल नहीं खाती। इसके दो कारण हैं—प्रथम राज्य के स्वरूप में समय-समय पर परिवर्तन होता रहा है, और द्वितीय, प्रत्येक विचारक ने अपने व्यक्तिगत दृष्टिकोण से राज्य की परिभाषा दी है। अधिकतर परिभाषायें

---

the medium of an organised government independent sovereignty and control over all persons and things within its boundaries capable of making war and peace and of entering into all international relations with the communities of the globe —Phillimore *International Law* p 81

III The State is a concept of Political Science which exists where a number of people living on a definite territory are unified under a government which in internal matters is the organ for expressing their sovereignty and in external matters is independent of other governments —Gellhorn *Principles of Political Science* p 17

19 The State as a concept of Political Science and Public Law is a community of persons more or less numerous permanently occupying a definite portion of territory independent or nearly so of external control and possessing an organised Government to which the great body of inhabitants render habitual obedience —Garner *op cit* p 49

आत्मपरक (Subjective) हैं जो राजनीति विचारदा न अपने किसी मुख्य उद्देश्य को सामने रखकर गयी हैं। यही कारण है कि कुछ इसे शक्ति का प्रतीक मानते हैं तो कुछ इसमें वग विषमता को देखते हैं, कुछ के लिये यह एक समुदाय या सावर्जनिक उपयोगिता की कम्पनी की भाँति है ता कुछ इसको व्याख्या एक कानूनी संगठन के रूप में करते हैं। ये सम्पूर्ण दृष्टिकोण एक-पक्षीय हैं, इनमें वस्तुपरकता (Objectivity) का अभाव है। अतः उपर्युक्त चार वर्गों में दो गयी परिभाषाओं को उच्चकोटि की परिभाषायें नहीं कहा जा सकता। निर्माणिक तत्वों के आधार पर दो गयी राज्य की परिभाषायें उनकी तुलना में इस दृष्टि से थोड़े हैं कि एक तो वे वस्तुपरक (Objective) हैं और दूसरे उनमें राज्य के वर्तमान स्वरूप को अभिव्यक्त करने की समता है। निरूपण रूप में यह कहा जा सकता है कि राज्य अपने-आपमें एक उद्देश्य नहीं है, यह केवल एक साधन है जिसके द्वारा मनुष्यों की सामूहिक आवश्यकतायें व्यवस्थित व न्यायोचित ढंग से पूरी की जा सकती हैं। इसके अस्तित्व के लिये चार तत्व—जनसंख्या, प्रदेस, सरकार व सम्प्रभुता—आवश्यक हैं जिनमें से किसी एक के भी न होने पर कोई समाज राज्य नहीं कहा जा सकता।

## राज्य के आधारभूत तत्व (Fundamental Elements of the State)

### जनसंख्या (Population)

राज्य के अस्तित्व के लिये प्रथम आवश्यकता जनसंख्या की है। 'पृथ्वी को मानवहीन कोई भी भाग,' लीकाक के शब्दों में, "राज्य नहीं बन सकता।" लेकिन यह जनसंख्या कितनी हो, इस विषय में कोई निश्चित उत्तर नहीं दिया जा सकता। वर्तमान युग में एक ओर चीन और भारत जैसे विशाल देश हैं, जिनकी जनसंख्या क्रमशः ८० और ५६ करोड़ है, तो दूसरी ओर मोनाको (फ्रांस के दक्षिण में), सैन मरिनो (इटली के निकट), व स्वेन के 'अ-दोरा' नामक राज्य हैं जिनकी आबादी कभी पाँच अंकों से आगे नहीं बढ़ी है। प्लेटो अपने आदर्श राज्य में अधिक से अधिक ५०४० नागरिक रखना चाहता था तो हसो दस हजार। अरस्तू राज्य के लिये सी आदमी बहुत कम मानता था और एक लाख बहुत ज्यादा। अतः राज्य की जनसंख्या के विषय में कोई निश्चित नियम बनाना बड़ा कठिन है। अधिक से अधिक, गानर के शब्दों में, यह कहा जा सकता है कि "जनसंख्या राज्य के संगठन को चलाने के लिये पर्याप्त होनी चाहिये तथा उसे राज्य की प्रादेशिक सीमा व प्राकृतिक क्षमता से अधिक नहीं होना चाहिये।"<sup>20</sup> सैल्टाजुका भी मत है कि 'किसी राज्य की जनसंख्या को वस्तुओं की पूर्ति आकांक्षित जीवन स्तर तथा सुरक्षा व उत्पादन की स्थिति



के अनुसार होना चाहिये।<sup>21</sup>

अब प्रश्न उठता है कि जनसंख्या कंसी हो ? इसमें दो मत नहीं हो सकते कि जनसंख्या का बौद्धिक व नैतिक स्तर उच्च कोटि का होना चाहिये, क्योंकि राज्य की प्रगति व स्थिरता जनता के गुणों पर निर्भर करती है। पिछड़े व पतित नागरिक स्वस्थ राष्ट्र का निर्माण नहीं कर सकते।

## प्रदेश (Territory)

ज्वरलो ने लिखा है कि "जैसे राज्य का व्यक्तिगत आधार जनता है उसी प्रकार उसका भौतिक आधार प्रदेश है। जनता उस समय तक राज्य का रूप धारण नहीं कर सकती जब तक कि उसका कोई निश्चित प्रदेश न हो।"<sup>22</sup> खानाबदोश लोगो का राज्य नहीं हो सकता, भले ही उन्होंने किसी मुखिया के नेतृत्व में अपना राजनीतिक संगठन बना लिया हो ? क्योंकि 'प्रवासी राज्य' जैसी कोई चीज नहीं होती।<sup>23</sup> बीच समुद्र में खड़े या तैरते समुद्री डाकुओं के जहाज को राज्य नहीं कहा जा सकता। यहूदी जब तक फिलिस्तीन (Palestine) में नहीं बसे तब तक किसी यहूदी राज्य का निर्माण नहीं हुआ।

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि प्रदेश का अर्थ पृथ्वी के धरातल मात्र से नहीं है। प्रदेश के अन्तर्गत उस राज्य की सीमा में स्थित सभी जलाशय—नदियाँ, नहर, झीलें—खाने, उसकी सतह के नीचे की भूमि (अनिश्चित गहराई तक), उसके तट से १२ मील दूर तक का सामुद्रिक क्षेत्र तथा ऊपर का समस्त वायुमण्डल आदि आते हैं। विदेशों में स्थित किसी राज्य के दूतावास व खुले समुद्र में तरते उसके जहाज भी उसके प्रदेश के अंग माने जाते हैं।

प्रदेश का राज्य के लिये बहुत महत्व है, क्योंकि यह राज्य की वह मान्य सीमा होती है जिसमें कोई अन्य राज्य (बगर युद्ध का खतरा उठाये) दखल नहीं कर सकता। लेकिन किसी राज्य का प्रदेश या आकार कितना होना चाहिये इस विषय में अन्तिम रूप से कुछ नहीं कहा जा सकता। आधुनिक विश्व में लगभग १५० राज्य हैं जो प्रदेश या आकार की दृष्टि से बड़े भिन्न हैं। एक ओर 'सन मेरिनो' (३८ वर्गमील), लिचट-स्टाइन' (१२ वर्गमील), लक्जमबर्ग (११११ वर्गमील) ऐसे छोटे छोटे राज्य हैं तो दूसरी ओर 'संयुक्त राज्य अमरीका' (३,५७०,६८२ वर्गमील) व 'सोवियत संघ' (८,३३६,५१० वर्गमील) ऐसे विशाल क्षेत्रफल वाले देश हैं। सरकार बदलने के अलावा राज्यों के क्षेत्रफल में वृद्धि अथवा संकुचन का घटनायें इतिहास में सबसे अधिक

21 Soltau *An Introduction to Politics* p 24

22 Bjuntshill *Droit Administratif* p 47

23 वा हाँ इनके विरोधी हैं। उनका तर्क है कि कोई कारण नहीं कि प्राबालिक रूप से हमने राजा एक कबीला या समाज अपने-आपका नियमबद्ध अथवा किसी निश्चित जाति के अंतर्गत न माने बल्कि एक राज्य से होता है। —दोनों उनकी पुस्तक इण्टरनेशनल ला प १८।

होती है। पहले छोटे या कम प्रदेश वाले राज्यों को धेड़ माना जाता था, क्योंकि पाठ-यात व संचार के साधन इतने विकसित नहीं थे और प्रतिनिधि सभाओं का भी इतना विकास नहीं हुआ था। लेकिन अब विशाल प्रदेश वाले राज्यों का युग है। बड़े प्रदेशों में अधिक प्राकृतिक साधन मिलने की संभावना होती है तथा युद्ध के काल में उस राज्य की सेनाओं का भी पीछे खिसक कर पहले दुश्मन की फौजों को अन्दर आने देती है, था। उसकी 'सप्टाई लाइन' काट देती है—द्वितीय महायुद्ध में रूस ने इसी नीति को अपनाया अपने बड़े प्रदेश के बल पर जर्मनी की सेनाओं को हराया था। इस तरह बड़े प्रदेश वाले राज्यों को अधिक समय के लिये गुलाम नहीं बनाया जा सकता। लेकिन फिर भी बड़े और उसकी जनसंख्या में उचित अनुपात होना चाहिये। कम प्रदेश और अधिक जनसंख्या वाला राज्य निधन बना रहता है तथा यदि किसी राज्य के पास विशाल प्रदेश और अधिक जनसंख्या हो तो पड़ोसी राज्य उसके प्रदेश को हड़पने के प्रयत्न रचा करत है।

### सरकार (Government)

सरकार से हमारा अभिप्राय उस राजनीतिक संगठन से है जो कानून बनाकर राज्य के कार्यों का संचालन करता है। गिस्कार्डिस्ट के शब्दों में "यह एक मशीनरी है जिसके माध्यम से राज्य की इच्छा अभिव्यक्त होती है। किसी निरीक्षित प्रदेश पर स्थित जनसमुदाय उस समय तक राज्य का निर्माण नहीं कर सकता जिस समय तक किसी राजनीतिक संगठन का निर्माण न हो गया हो।" जब तक समाज के अन्दर विरोधी तत्त्व हैं, तब तक ऐसे किसी संगठन का होना अनिवार्य है जो लोगों के समाज विरोधी भावनाओं को दबाकर व्यवस्था कर स्थापित सके। अतः राज्य के लिये सरकार का अस्तित्व अनिवार्य है। ज्वरसो ने लिखा है कि "यदि किसी समाज में न तो कोई सत्ताधारी हो और न कोई सत्ता का पालन करता हो तो वहाँ राज्य न होकर अराजकता होगी।" साम्यवादी और अराजकतावादी भी, जो राज्य सत्ता की समाप्ति के समयक हैं सरकार के अस्तित्व को किसी न किसी रूप में बनाये रखना चाहते हैं। सरकार की उपयोगिता और आवश्यकता पर फाइनर ने लिखा है। "सरकार एक उद्यम है कोई पाठ्यपुस्तक नहीं। यह मनुष्य का ऐसा सतत उद्यम है जिसका कोई अन्त नहीं। यह सर्वाधिक भारी सामूहिक व व्यक्तिगत उत्तरदायित्व है। व्यक्तिगत दुर्बलता से मुक्ति पाने की सर्वोच्च आशा है।"

जहाँ तक सरकार की प्रकृति और आदृति का प्रश्न है, उसमें स्थान, रूप, जनता के स्वभाव के अनुसार अन्तर हो सकता है। कोई सरकार जनताधिकारी होती है कोई सर्वसत्तावादी। एक ही प्रकार की सरकार सब देशों में सफल नहीं हो सकती एक ही देश में समय समय पर परिस्थितियों और जनता की रुचि के अनुसार उदाहरण

24 शानर के विचार से सरकार वह उपकरण है जिसके द्वारा सामान्य नागरिकों के निर्धारण सामान्य कार्यों के निष्पन्न व सामान्य हितों की अभिव्यक्ति का कार्य होता है। —पॉलीटिकल थिंकिंग एण्ड गवर्नमेंट पृ १०१।

स्वरूप में परिवर्तन होता रहता है। इस बात की चर्चा आगे के अध्यायों में की गयी है। यहाँ इतना लिखना पर्याप्त है कि राज्य के तत्त्वों में सरकार अत्यन्त आवश्यक तत्त्व है। बिना राज्य के सरकार सम्भव है लेकिन बिना सरकार के राज्य नहीं हो सकता। आकृति के सम्बन्ध में एलेक्जेंडर पोप की युक्ति ठीक है कि "सरकार की आकृति के विषय में मूर्खों की लड़ने दो, जो ठीक प्रकार से शासन करे वही सरकार सर्वोत्तम है।"

## सम्प्रभुता (Sovereignty)

राज्य का अन्तिम मुख्य तत्त्व सम्प्रभुता है। सम्प्रभुता का अर्थ है, सावभौम सत्ता—राज्य का वह अन्तिम अधिकार जिसके आगे अपील नहीं है। डा. आर्गोर्वादिम ने लिखा है कि "राज्य के अतिरिक्त अन्य सत्ता के पास जनता हो सकती है, भू-प्रदेश और किसी प्रकार का कोई दबावपूर्ण संगठन भी हो सकता है, पर उनके पास सम्प्रभुता नहीं होनी। अन्ततः राज्य के प्रत्येक व्यक्ति और समुदाय को राज्येक्षा के आगे सिर झुकाता पड़ता है। इसे हम आन्तरिक सम्प्रभुता कहते हैं। बाहरी सम्बन्धों में भी आधुनिक राज्य अन्तिम अधिकार रखने का दावा करता है। राज्य अन्तर्राष्ट्रीय परम्पराओं और संगठनों का गानन भले ही करे पर, जब तक विश्व सरकार एक वास्तविकता नहीं हो जाती तब तक पृथ्वी पर कोई दूसरी शक्ति नहीं है जो राज्य को उससे शक्तिशाली किसी संगठन का आज्ञाकारी बना सके। राज्य की इस विशेषता को हम बाह्य सम्प्रभुता कहते हैं। अपनी इस सम्प्रभु शक्ति के ही कारण आधुनिक राज्य आन्तरिक मामलों में सर्वोच्चता तथा अन्य सरकारों के नियन्त्रण से स्वतन्त्रता का दावा करते हैं।" 25 जैसा पहले भी लिखा जा चुका है, १५ अगस्त १९४७ के पहले भारत राजनीति शास्त्र की परिभाषा के अन्तर्गत राज्य नहीं था, क्योंकि इसके पास सम्प्रभुता नहीं थी। इस प्रकार सम्प्रभुता राज्य का एक स्थायी अंग है तथा जब तक यह किसी राज्य के पास है तभी तक राजनीति शास्त्र की श्रेणीवर्गीय में उसका राज्य के रूप में अस्तित्व विद्यमान है।

## निष्कर्ष (Conclusion)

राज्य के चारों तत्त्वों की विवेचना करने के उपरान्त हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि उनमें से किसी एक के भी अभाव में राजनीतिक समुदाय को 'राज्य' का नाम नहीं दिया जा सकता। इनमें से प्रत्येक का अपना अपना महत्त्व है, किसी का कम अथवा किसी का ज्यादा नहीं। लेकिन आधुनिक युग में हम देखते हैं कि अन्तर्राष्ट्रीय तालमेल के लिये राज्यों को कभी कभी कुछ ऐसी बंधन स्वीकार करने पड़ते हैं जो उनकी सम्प्रभुता को सीमित करत मान जाते हैं। ऐसा होने पर क्या राज्य का अस्तित्व समाप्त हो जाता है? इसका सीधा सा उत्तर है कि यदि सीमायें अन्तिम नहीं हैं और राज्य की सरकार ने उन्हें कुछ समय के लिये स्वेच्छा से स्वीकार किया है तो 'नहीं', लेकिन यदि सीमायें अन्तिम हैं और दूसरे राज्य द्वारा जबरदस्ती लादी गयी हैं तो हाँ।

## राज्य और सरकार (State and Government)

अपनी साधारण बात-चाल में हम 'राज्य' और 'सरकार' शब्दों का प्रयोग प्रायः एक ही अर्थ में अदल बदल कर किया करते हैं। अनेक राजनीति शास्त्र वेत्ताओं, जैसे हॉब्स, कोल्ट, कन्तर व सात्स्की, ने भी इन्हें एक ही मान लिया है। सात्स्की लिखता है कि "राज्य ही सरकार है और उसका मुख्य उद्देश्य क्रियात्मक रूप से शासन करना है।" 16 इंग्लैण्ड के स्टुअर्ट राजाओं ने, फ्रांस के लुई चौदहवें ने या जर्मनी के हिटलर ने राज्य और सरकार में कोई भेद ही नहीं समझा था। परन्तु राज्य और सरकार दोनों एक नहीं हैं, उनमें पर्याप्त अन्तर विद्यमान है।

**स्वरूप में अन्तर**—राज्य एक समग्र वस्तु है, सरकार केवल उसका एक अंग। राज्य एक भाव है, सरकार एक मूल वास्तविकता। सरकार राज्य का केवल एक अंग है। इसका स्थान किसी 'ज्वाइंट स्टॉक कम्पनी' ने 'बोर्ड ऑफ डाइरेक्टर्स' की भाँति होता है। जिस प्रकार बोर्ड को कम्पनी नहीं कहा जा सकता, उसी तरह सरकार को राज्य की सहायता नहीं दी जा सकती। मकाइवर ने अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के एक निर्णय में राज्य और सरकार के मध्य किये गये भेद का उल्लेख करते हुए लिखा है कि "राज्य एक भावस, अस्पृश्य, निराकार व अमर सत्ता है। सरकार एक अभिकर्ता (Agent) है तथा अपने अभिकरण के क्षेत्र में पूर्ण प्रतिनिधि है, परन्तु राज्य के अभाव में सरकार मात्र एक गर-कानूनी व अत्याचारी सत्ता है।" 17

**प्रकृति में अन्तर**—तुलनात्मक दृष्टि से राज्य एक स्थायी सत्ता है, जबकि सरकार अस्थायी होती है। जनतांत्रिक देशों में एक निश्चित अवधि के बाद व गर जनतांत्रिक देशों में घटनाक्रम के परिवर्तन पर एक सरकार की जगह दूसरी सरकार आती है लेकिन इस परिवर्तन का राज्य पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। ब्रिटिश संविधान की इस मुक्ति से यह अन्तर बहुत अच्छी तरह स्पष्ट हो जाता है कि 'राजा मर चुका, राजा बिरजीवी हो' (The king is dead, long live the king) अर्थात् शासन करने वाले राजा की मृत्यु हो गई, लेकिन राज्य अमर रहे।

**उद्देश्यों में अन्तर**—राज्य मनुष्यों का वह राजनीतिक संगठन है जिसका उद्देश्य मानव-जीवन का अच्छा बनाना है। सरकार राज्य का एक ऐसा साधन है जिसका उद्देश्य राज्य की इच्छाओं की पूर्ति और उसके कार्यों का सम्पादन करना है। मानर ने लिखा है कि 'राज्य जनता के सामान्य उद्देश्यों व लोक कल्याण की पूर्ति के लिये राजनीतिक रूप में संगठित एक व्यक्ति या सत्ता है, जबकि सरकार वह सामूहिक अभिकरण है जिसके द्वारा राज्य की इच्छा प्रकट होती है और जिसके द्वारा राज्य अपने उद्देश्यों की प्राप्ति करता है।' 18

**आकार में अन्तर—**राज्य एक सूक्ष्म मानसिक रचना है, जबकि सरकार एक स्थूल भौतिक यथायता। इसीलिये राज्य को समझना सरल नहीं, उसे केवल मानसिक रूप से अनुभव किया जा सकता है। राज्य की तुलना में सरकार को आसानी से समझा व देखा जा सकता है।

आकार की दृष्टि से एक अन्तर यह भी है कि राज्य में समस्त जनसंख्या का समावेश होता है, लेकिन सरकार राज्य की समस्त जनता का एक छोटा-सा भाग है। राज्य की शेष जनता, जो सरकार नहीं, जनता (Masses) या प्रजा कहलाती है।

पुनः सरकार अध्यक्षतात्मक, ससंश्लेषक, एकात्मक या सघातक अनेक प्रकार की हो सकती है, लेकिन राज्य का केवल एक रूप ही रहता है, वही चार तत्त्वों वाला जिसकी व्याख्या पहले की जा चुकी है।

**प्रभुत्व में अन्तर—**सरकार राज्य का एक साधन है, अतः इसकी शक्तियाँ प्राथमिक नहीं हैं, वे राज्य द्वारा प्रदान की गयी हैं। वास्तविक प्रभुता राज्य के पास होती है, सरकार के पास नहीं। सरकार तो प्रभु शक्ति की एजेंट है। राज्य ही इसे जनता पर प्रभुता का प्रयोग करने की अनुमति देता है जिसे वह वापिस भी ले सकता है। कहने का अर्थ यह कि सरकार के पास सम्प्रभुता एक पट्टे की तरह है जिसे राज्य किसी भी समय समाप्त कर सकता है। यही कारण है कि सरकार के विरोध को राजनीति शास्त्र में उचित ठहराया गया है और राज्य के विरोध को अनुचित।

अतः मैं हम कह सकते हैं कि राज्य एक पूर्ण सस्था है। इसमें नागरिक व विदेशी, विधिधान व कानून, प्रदेश व सम्प्रभुता सभी वस्तुएँ होती हैं। लेकिन सरकार एक अपूर्ण सस्था है, वह राज्य का केवल एक सहायक तत्व है। उसकी शक्ति का कारण यह है कि वह राज्य से सम्बन्धित है। उसके पास यह शक्ति इसलिये है कि राज्य ने उसे यह अस्थायी काल के लिये प्रदान की है।<sup>6</sup>

## राज्य और समाज (State and Society)

समाज मनुष्य की सामाजिक प्रवृत्ति का परिणाम है। यह सामाजिक सम्बन्धों के तान बाने का दूसरा नाम है। परिवार, जाति, रीति रिवाज, परम्परायें तथा लोगों के सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, धार्मिक आदि सभी प्रकार के सम्बन्धों के योग को समाज कहते हैं। यूनानी लोगों के लिये समाज व राज्य में कोई भेद नहीं था, क्योंकि यूनानी राज्य छोटे और उन्नत नागरिक जीवन सीधा सादा व सरल था। हर सामाजिक घटना उनके लिये राजनीतिक और हर राजनीतिक फेर-बदल उनके लिये सामाजिक था। परन्तु आधुनिक युग में ऐसा नहीं है। समाज और राज्य दो भिन्न और पृथक् सस्थायें हैं। दोनों को एक समझने के कसे भयंकर परिणाम हो सकते हैं, यह मुसोलिनी और हिटलर के कारनामों से स्पष्ट है। दोनों को एक मानने का अर्थ होगा, राज्य को

एक प्राकृतिक व सर्वोपरि सत्ता मानकर उस जघन व अप्रत्यक्ष रूप से प्रेरित करना ।

प्रो. बाकर ने अपनी पुस्तक 'प्रिंसिपल्स आफ सो-  
समाज और राज्य के मध्य तीन तार्त्विक अंतर बताये हैं  
अंतर, (२) संगठन व बनावट में अन्तर, तथा (३) प-  
अंतर और जोड़े जा सकते हैं—(१) जन्म काल में अ-  
अंतर तथा (३) शक्ति में अंतर ।

उद्देश्य व कार्य में अंतर—उद्देश्य की दृष्टि से  
साधन और व्यवस्था को बनाय रखना उसका लक्ष्य है और  
उद्देश्य को पूरा करने के लिये ही कार्य करता है । समाज,  
संभितकर बनने के कारण विविध उद्देश्यों की पूर्ति कर  
बौद्धिक, नैतिक, धार्मिक, आर्थिक, कलात्मक या समाज  
है । अतः सदस्यता की दृष्टि से समान होते हुए भी उद्दे-  
समाज भिन्न होते हैं । दोनों को एक करने से न तो राज्य  
सकता है और न समाज को ।

संगठन व बनावट में अंतर—संगठन की दृष्टि  
सत्ता है जबकि समाज में अनेक सत्तायें रहती हैं । इस  
दोनों प्रकार का हो सकता है, लेकिन राज्य हमेशा संगति  
राजनीतिक संगठन का दूसरा नाम ही राज्य है ।

पद्धति में अन्तर—राज्य मनुष्यों के केवल बाह्य  
है, जबकि समाज बाह्यी कार्यों के साथ-साथ मनुष्य  
भावनाओं का भी अध्ययन करता है । पद्धति के इस भेद  
बड़ा अन्तर है । बाकर के शब्दों में "समाज का क्षेत्र है सह्य  
और परिधतनशीलता इसकी पद्धति है । राज्य का क्षेत्र है  
बल प्रयोग, और काम पद्धति कठोर है ।" राज्य की अपे-  
है और कठोर भी । समाज शब्द का प्रयोग परिवार के एक  
मानव-जाति के लिये किया जा सकता है । व्यापक अर्थ में  
क्षेत्रीय सीमाओं से बंधा हुआ नहीं है, जैसे ईसाई समाज  
की एक निश्चित सीमा होती है ।

जन्म काल में अन्तर—समाज राज्य से पुराना है ।  
सत्ता है । जब समाज का भौतिक विकास हुआ तभी राज्य  
राज्य की उत्पत्ति व उनकी आयु में इस दृष्टि से पर्याप्त  
है कि अत्यन्त प्राचीन काल में शिकारियों, मछुओं, जड़  
1) सामाजिक समूह थे, लेकिन राज्य नाम की सत्ता

ये।<sup>30</sup> ससैन्य में, समाज एक प्राचीन सस्था है। राज्य का जन्म बाद में समाज से ही हुआ है।

**निर्माणक तत्त्वों में अन्तर**—राज्य के निर्माण के लिये जनसंख्या, प्रदेश, सरकार व सम्प्रभुता का होना आवश्यक है। समाज के निर्माण के लिये केवल दो तत्वों प्रदेश व जनसंख्या से ही काम चल सकता है। प्रदेश भी न हो तो भी एक दृष्टि, धर्म मत या विचारधारा से बंधे लोगों का समाज हो सकता है। परन्तु चारों में से किसी एक तत्व के अभाव में भी राज्य का निर्माण नहीं हो सकता।

**शक्ति में अन्तर**—समाज के पास केवल नैतिक शक्ति होती है। वह अपने नियम मनवाने के लिये केवल मनुष्य की भावनाओं में अपील कर सकता है। उसे बल प्रयोग या किसी बाह्यकारी शक्ति द्वारा मनवा नहीं सकता। राज्य, इसके विपरीत, लिप्सन के शब्दों में, “देवमन्दिर की ओर मनुष्य की हुई एक बाजूक है।” वह सम्प्रभुताधारी है। अपनी आज्ञाओं को मनवाने के लिये वह बल प्रयोग कर सकता है। डा आशीर्वाधम् ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि “केवल राज्य को ही शक्ति का उपयोग करने का अधिक अधिकार है। समाज तो नैतिक दबाव या प्रभाव और सामाजिक बहिष्कार का उपयोग करता है। सामाजिक कलहों का उत्सर्जन करने के अपराध में समाज किसी भी व्यक्ति को जेल में बन्द नहीं कर सकता।”<sup>31</sup>

अन्त में हम, मकाइवर के शब्दों में, कह सकते हैं कि “राज्य एक संगठन है जो न तो समाज के समवयस्क है और न उसके समान। उसका संगठन समाज के भीतर निश्चित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये किया जाता है।” जन्म के उपरान्त वह जन्म देने वाले समाज की उसी प्रकार रक्षा करता है जिस प्रकार एक योग्य पुत्र पिता की मृत्यु के बाद अपनी माँ का रक्षण करता है। डा आशीर्वाधम् ने ठीक लिखा है कि “इंडो की बीवार में इंडो यदि समाज हैं तो उनके बीच में लगी सीमेन्ट राज्य, जो इंडो को यथास्थान बनाये रखती है ताकि बीवार उथी की स्थिति कायम रहे।”<sup>32</sup>

## राज्य और अन्य समुदाय (State and Other Associations)

प्रसिद्ध अमरीकी विचारक बोगार्डस (Bogardus) के शब्दों में “समुदाय मनुष्यों के साथ काम करने को कहते हैं, जिसके द्वारा किसी उद्देश्य की प्राप्ति होती है।” समुदाय सामाजिक जीवन का एक ऐसा संगठन होता है जो किसी एक अथवा एक से अधिक समान उद्देश्यों की पूर्ति के लिये व्यक्तियों द्वारा स्थापित किया जाता है। इन समुदायों से व्यक्तियों को उनके विकास में सहायता मिलती है। यद्यपि राज्य तथा अन्य समुदायों में बहुत सी बातों में समानता है (जैसे दोनों मनुष्यों द्वारा अपने व्यक्तित्व के विकास के लिये बनायी गयी सस्थाएँ हैं), तथापि सदस्यता, क्षेत्र, अवधि, रचना, कार्य,

30 MacIver *The Modern State* p 5

31 राजनीति शास्त्र, खण्ड १, पृ २५।

32 वही।

उद्देश्य व अधिकार की दृष्टि से दोनों में मौलिक अन्तर पाया जाता है।

सदस्यता में अन्तर—प्रथम, राज्य की सदस्यता अनिवार्य होती है। मनुष्य जन्म से ही राज्य का सदस्य बन जाता है और उसका परित्याग वह उसी समय कर सकता है जबकि वह देश से निर्वासित हो। समुदायों की सदस्यता इसके विपरीत व्यक्ति की इच्छा पर निर्भर करती है, वह जब चाहे उसे त्याग सकता है। वह किसी समुदाय का सदस्य बने बिना भी रह सकता है, लेकिन राज्य के बिना नहीं रह सकता।

दूसरे, हम एकसाथ कई समुदायों के सदस्य बन सकते हैं, किन्तु कई राज्यों के नहीं। डा. गान्धे ने इस बात को यों लिखा है कि 'एक मनुष्य उतने समुदायों का सदस्य हो सकता है जितनों की उसे इच्छा हो, लेकिन वह सामान्यतः एक से अधिक मान्यताप्राप्त राज्यों का सदस्य नहीं हो सकता।'

क्षेत्र में अन्तर—राज्य का एक निर्धारित क्षेत्र या निश्चित प्रादेशिक सीमा होती है, लेकिन समुदायों के लिये प्रादेशिक सीमाएँ या निर्धारित क्षेत्र आवश्यक नहीं हैं। अनेक समुदाय तो ऐसे होते हैं जो दूसरे राज्यों में भी अपना कार्य करते हैं, जैसे रामकृष्ण मिशन। उनका कार्य क्षेत्र सारा ससार भी हो सकता है। समुक्त राष्ट्र के अतिरिक्त आज शिक्षा, संस्कृति, विज्ञान, स्वास्थ्य, भ्रम सप, बाल कल्याण, पशु रक्षा आदि से सम्बंधित अनेक अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं की स्थापना हो चुकी है।

अवधि में अन्तर—समुदाय प्रायः अस्थायी होते हैं, जो अपना कार्य पूरा करने के बाद बंद हो जाते हैं। उदाहरणार्थ, अकाल पीडित सघटन या बाढ़ पीडित समिति। कुछ समुदाय पारस्परिक मतभेदों या अन्य कारणों से भी समाप्त हो जाते हैं। राज्य इसके विपरीत, सतत और स्थायी संस्था है। सरकारें जरूर बनती और बिगड़ती हैं, सम्प्रभुता एक केन्द्र से हटकर दूसरे केन्द्र में पहुँच सकती है, लेकिन राज्य बराबर बना रहता है।

रचना में अन्तर—राज्य की रचना कब और कैसे हुई यह कोई नहीं जानता। उसकी उत्पत्ति के विषय में केवल अनुमान लगाया जा सकता है, लेकिन किसी समुदाय का जन्म कब और कस हुआ यह आसानी से खोजा जा सकता है।

कार्य में अन्तर—आधुनिक राज्य का कार्य-क्षेत्र बड़ा व्यापक है, वह 'पासने से लेकर श्मशान तक' मनुष्य के जीवन की सभी आवश्यकताओं को पूरा करने का दायित्व लेता है, परन्तु समुदायों के कार्य बहुत सीमित होते हैं जिन्हें पूरा करने का केवल नैतिक दायित्व उन पर होता है।

उद्देश्य में अन्तर—राज्य का उद्देश्य सामान्य और कुछ विशिष्ट विषयों से सम्बंधित होता है। महाद्वार के शब्दों में उसका ध्येय "सुरक्षा की स्थापना करना और आन्तरिक व्यवस्था बनाये रखना" होता है। परन्तु समुदाय का निर्माण किसी निश्चित ध्येय या उद्देश्य को लेकर होता है, जैसे सांस्कृतिक समुदाय अपने क्रियाकर्ताओं को सांस्कृतिक कार्यों तक ही सीमित रखेगा—वह आर्थिक या राजनीतिक कार्यों में ध्यान नहीं करेगा।

३. अन्तर—राज्य समुदाय में कुछ अन्य भेद भी पाये जाते हैं, जिन्हें



हम निम्नांकित क्रम में रख सकते हैं —

(1) राज्य व समुदाय ने प्राय के साधना की दृष्टि से बड़ा भ्रंतर है। राज्य की प्राय के साधन घने रहते हैं, लेकिन समुदाय के सीमित। राज्य को अपने सभी नागरिकों पर कर इत्यादि लगाने का पूरा अधिकार होता है, लेकिन समुदाय केवल अपने सदस्यों से प्राप्त होने वाले ऐच्छिक च दे या अनुदान पर निर्भर करते हैं।

(2) राज्य के पास सेवा, पुलिस आदि ऐसे साधन होते हैं जिनके द्वारा वह अपने सदस्यों पर नियंत्रण रखता है, लेकिन समुदाय के पास ऐसे साधन या शक्ति नहीं होती।

(3) राज्य बाह्य भागमण से अपने सदस्यों की रक्षा करता है, समुदाय नहीं।

(4) राज्य के अधीन अनेक सभ या समुदाय होते हैं, किंतु समुदायों के अधीन कोई राज्य नहीं है।

(5) राज्य प्राय समुदायों का संचालक, निगमक और नियंत्रक है। बाकर ने लिखा है कि "राज्य का सामान्यतः यह काम है कि वह समुदायों के साथ अपने सम्बन्धों में सार्वभौमिक स्थापित करे, उनमें पारस्परिक सन्तुलन बनाये तथा अपने सदस्यों के साथ उनके सम्बन्धों में संयोजन स्थापित करे।" अधिकांश समुदाय, इस प्रकार, राज्य के अधीन, निबल और राज्य की अपेक्षा कम शक्तिशाली होते हैं।

(6) राज्य ऐसे समुदायों को जो समाज में रागद्वेष, विरोध या अशान्ति फैलाते हैं, उनका भ्रंत कर सकता है, परंतु समुदायों को राज्य पर प्रतिबंध लगाने या उसे मर्यादित करने का कोई अधिकार नहीं होता। मिस फालेड ने लिखा है "कोई भी समुदाय या समुदायों का कोई समूह मेरी (मनुष्य की) पूर्णता को अपने में ध्याप्त नहीं कर सकता और एक आदर्श राज्य मेरी पूर्णता को मांग करता है। मेरी आत्मा का निवास राज्य में ही है।"

### राज व्यवस्था

#### (Political System)

द्वितीय महायुद्ध तक 'राज्य' राजनीति शास्त्र के अध्ययन का केन्द्र बिन्दु था। राजनीति विज्ञान को राज्य का विज्ञान माना जाता था।<sup>33</sup> 1940 में अमरीकी राजनीति शास्त्र वेत्ता यह महसूस करने लगे कि 'राज्य' को अपने विषय के अध्ययन का केन्द्र बिन्दु बताना अनुचित है, क्योंकि इससे राजनीतिक गतिविधियों और अन्य राजनीतिक सघटनाओं को राजनीति शास्त्र के अध्ययन का मूल विषय बताया ही नहीं जा सकता। अतः उन्होंने एक ऐसे तत्त्व (variable) की खोज शुरू की जो राज्य, सरकार, राजनीतिक गतिविधियों आदि उन सभी राजनीतिक सघटकों को निहित करता हो जिनका

33 मानव की परिभाषा कि "राजनीति शास्त्र का प्रारम्भ और अन्त राज्य के साथ होता है" मान्यता प्राप्त थी और लोकप्रिय भी।

कि वास्तव में राजनीति शास्त्र के अंतर्गत अध्ययन किया जाता है। डब्लु ईस्टन ने इसे 'राज व्यवस्था' या 'राजनीति व्यवस्था' का नाम दिया और 1953 में प्रकाशित अपनी नये विचारों वाली पुस्तक का नाम ही 'राज व्यवस्था' रखा, जिसमें राज्य पर केवल एक अध्याय है और वह भी यह सिद्ध करने के लिए कि राज्य में राजनीति शास्त्र के अध्ययन का केन्द्र-बिंदु नहीं है। राजनीति शास्त्र के सिद्धान्तों का विवेचन करने वाली आधुनिक पुस्तकों जैसे विण्टर और बेल्गेस कृत लोग और राजनीति (People and Politics) आदि, में तो राज्य का नाम भी नहीं लिया गया है।

यह जिज्ञासा स्वाभाविक है कि राज्य जिसे राजनीति शास्त्र की साहित्य में इतना महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त था अचानक महत्त्वहीन कैसे हो गया? ईस्टन की रचना में ही इसका उत्तर मिल जाता है। उसके अनुसार यदि राजनीति शास्त्र को राज्य का अध्ययन करने वाला विषय माना जाय तो उन समुदायों की राजनीतिक गतिविधियों का अध्ययन तो इसके अंतर्गत आ ही नहीं सकता जहाँ राज्य का प्राविर्भाव नहीं हुआ है। वतमान राज्य की धारणा अपेक्षाकृत नयी है और यह जरूरी नहीं कि राज्य हमेशा बना ही रहे। साम्यवाद तो राज्य को मिटाना चाहता ही है, फिर क्या राज्य के मिटने से राजनीति शास्त्र विषय भी समाप्त हो जायेगा? अतः राज्य को राजनीति शास्त्र का केन्द्र बिंदु बनाना उसके क्षेत्र को सीमित करना है, क्योंकि इससे हम युद्धों, क्रांतियों, उपनिवेशवाद आदि के अध्ययन को भीण मानेंगे जो आज के राजनीतिक जीवन की घटापटाएँ हैं।

अतः बोलचाल में अब 'राज व्यवस्था' शब्द बहुत लोकप्रिय हो गया है। इसने पिछले कुछ वर्षों में 'राज्य' शब्द को अपवस्थ करके लोगों की जुबान पर अधिकार जमा लिया है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि पहले जिसे हम राज्य कहते थे वही अब 'राज व्यवस्था' है।

### अर्थ और परिभाषा

'राज व्यवस्था' का अर्थ समझने से पहले हम 'व्यवस्था' (system) का अर्थ समझ लेना चाहिये। यह शब्द भौतिक विज्ञानों (physical sciences) से लिया गया है, जिनमें इसका अभिप्राय 'अन्तरक्रियाओं के ऐसे ढांचे (a set of elements standing in interaction) से होता है जिसकी सीमाएँ निश्चित की जा सकें।' सबसे सुपरिचित उदाहरण 'जैविक व्यवस्था' (biological system) का है। हम देखते हैं कि मानव शरीर के विभिन्न अंग—हृदय, फेफड़े जिगर आदि—उसके जैविक शरीर के अंगों-याधित (एक दूसरे पर निर्भर) भाग हैं। एक निश्चित पद्धति के अनुसार मानव शरीर को गतिशील रखने वाली विभिन्न प्रक्रियाओं में एक दूसरे से जुड़े हुए वे नियमित ढंग से अपना अपना कार्य सम्पादित करते रहते हैं। इसी प्रकार एक पत्ती, कार का इंजन या कम्प्यूटर 'व्यवस्था' के अच्छे उदाहरण हैं। सूर्य ग्रहण और चंद्र ग्रहण भी व्यवस्था के सूचक हैं। संक्षेप में, व्यवस्था के लिए जरूरी है कि उसका संगठन (ढांचा या set) हो या उससे अंग सम्बद्ध होकर अन्तर क्रियाएँ करते हों। यदि किसी स्थान पर हमें संगठन है या संगठित होने के गुण पाये जाते हैं और उसके सभी अंग एक दूसरे से

सम्बद्ध हो तो वहाँ व्यवस्था विद्यमान है। सभी व्यवस्थाओं में तीन गुण पाये जाते हैं—

(1) व्यापकता अर्थात् सभी पारस्परिक क्रियाएँ इसके अन्तर्गत शामिल होती हैं।

(2) अन्तर्-योध्यता (interdependence) अर्थात् सभी अंग एक दूसरे पर निर्भर होते हैं। जब एक अंग के गुणों में परिवर्तन आता है तो उसका प्रभाव अन्य सदस्यों पर भी पड़ता है, तथा

(3) सीमाएँ अर्थात् प्रत्येक व्यवस्था किसी एक निश्चित बिन्दु से प्रारम्भ होती है और एक निश्चित स्थान पर उसका अन्त होता है।

‘राज व्यवस्था’ जैविक या यान्त्रिक व्यवस्था की भाँति किसी राजनीतिक जीवन को अन्तरक्रियाओं के निश्चित ढाँचे (set) के रूप में देखने का दूसरा नाम है। महा राजनीतिक दार्शनिकों पर भी दो लाइनें खिखना उचित व मंगत होगा। अस्तु के युग से अब तक राजनीतिक शब्द के भी अर्थ और रूप बदले हैं। आधुनिक दार्शनिकों में राजनीतिक के अन्तर्गत शक्ति, नियम और सत्ता से सम्बन्ध रखनेवाली गतिविधियाँ आती हैं। सारांश यह कि मानवीय सम्बन्धों की कोई भी संरचना (ढाँचा) तब राजनीतिक व्यवस्था (राज व्यवस्था) बन जाती है, जब उसके अन्तर्गत शक्ति, नियम और सत्ता के तत्त्व दृष्टिगोचर होने लगते हैं।

डेविड ईस्टन ने शब्दों में “राजनीतिक व्यवस्था सम्पूर्ण सामाजिक व्यवहार में विभूत किया हुआ अन्तरक्रियाओं का वह समूह है जिसके द्वारा समाज के मूल्यों का प्रावदन किया जाता है।”<sup>34</sup>

रावट ग्रहल के अनुसार, “राजनीतिक व्यवस्था संबंधों का वह स्थायी संरचना है जिसके अन्तर्गत शक्ति, नियम और सत्ता महत्वपूर्ण मात्रा में अन्तर्गुप्त हैं।”

आर्थर व पावेल के अनुसार जब कभी हम राज व्यवस्था की बात करते हैं तो “इसमें उन सब क्रियाओं को शामिल करते हैं जो वैयक्तिक शक्त के प्रयोग को प्रभावित करती हैं और इसलिए राज व्यवस्था में न केवल व्यवस्थापिका, यादालय व प्रशासनिक एजेंसियाँ जैसी सरकारी संस्थाएँ ही शामिल होती हैं अपितु सभी संरचनाएँ राजनीतिक पद्धति की दृष्टि से शामिल हो जाती हैं। इनमें रक्त सम्बन्ध और जाति समूह जैसी परम्परागत संरचनाएँ भी आती हैं और हत्या, दंगे, उपद्रव, प्रदर्शन जैसे सम्भव स्थित

34 Political System is a set of interactions abstracted from the totality of social behaviour through which values are for society

—David Easton, A Framework of Political pp 74 5

तत्व भी। साथ ही दल, दबाव गुट व संचार साधना जैसे औपचारिक तपडन को शामिल होते हैं।”<sup>35</sup>

सक्षम में, राज व्यवस्था एक गतिशील धारणा है। जीवित प्राणी की भाँति परस्पर निमर अंगों द्वारा इसका निर्माण होता है। राजनीतिक व्यवस्था को समझने के लिए हमें उसके विभिन्न अंगों व अंगों के बीच जटिल पारस्परिक निमरता की महारतों में जाना होगा। ये अंग स्वयं में महत्वपूर्ण हैं किन्तु राज व्यवस्था में इनका महत्व और भी अधिक हो जाता है क्योंकि समाज में वैध व्यवस्था बनाये रखने और परिवर्तन लाने वाली शक्तियों की उत्पत्ति करने वाले यही (अंग) होते हैं।

### राज व्यवस्था की सामान्य विशेषताएँ (Common characteristics of political system)

राजनीतिक व्यवस्थाएँ भिन्न भिन्न प्रकार के पर्यावरण के अन्तर्गत क्रियाशील रहती हैं। पर्यावरण की विभिन्नता के कारण प्रत्येक राजनीतिक व्यवस्था की अपनी विशेषताएँ होती हैं। उद्दल ने उन विशेषताओं का निम्नांकित ढंग से उल्लेख किया है जो सामान्य रूप से अधिकांश राजनीतिक व्यवस्थाओं में पायी जाती हैं। इन्हें विभिन्न व्यवस्थाओं में पायी जाने वाली समानताएँ भी कहा जाता है—

(1) प्रत्येक राजनीतिक व्यवस्था में साधनों का असमान वितरण पाया जाता है—धन, जानकारी, शक्ति की घमटी, मित्रता, सामाजिक स्तर, कानून बनाने का अधिकार, मत आदि साधन कहे जाते हैं। प्रत्येक व्यवस्था में ये साधन लोगों में असमान रूप में वितरित होते हैं। असमानता उद्दल के अनुसार चार कारणों से होती है—

(अ) प्रत्येक समाज में कार्यों का विशेषीकरण होता है, (ब) ज़म और उत्तराधिकार से लोगों की स्थिति असमान होती है, (स) लोगों के लक्ष्य व अंशों में अन्तर होता है, तथा (द) विभिन्न व्यक्तियों की कार्य पहल करने की क्षमताओं में अन्तर होता है। राजतन्त्रीय और साम्यवादी व्यवस्थाएँ राजनीतिक साधनों पर व्यक्तियों का असमान वितरण की ही प्रतीक हैं।

(2) प्रत्येक राज व्यवस्था में नेताओं का यह प्रयास रहता है कि वे जिन साधनों का प्रयोग कर रहे हैं उन्हें वैध समझा जाए—शासक यह प्रयत्न करता है कि शक्ति का प्रयोग करने पर भी नागरिक शक्ति की वैधता के लिए हिंसा, दमन या दण्ड का प्रयोग न समझकर, जनता के हित के लिए शक्ति का प्रयोग आवश्यक समझे। यह विश्वास ही राज व्यवस्था को वैधता प्रदान करता है और शक्ति के प्रयोग को वैध ठहराता है। इस भावना के अभाव में राजनीतिक व्यवस्था शक्ति दिनों तक नहीं टिक सकती। तानाशाही व्यवस्थाएँ भी इसीलिए व्यवस्थापिका, शायपालिका की स्थापना और चुनाव नाटक

रचती हैं ।

(3) प्रत्येक राजनीतिक व्यवस्था में विरोधी उद्देश्यों के समाधान का प्रयत्न किया जाता है—जब यह देखा गया है कि एक राज्य-संघ व्यवस्था में प्रत्येक विरोधी उद्देश्यों वाले व्यक्ति होते हैं तथा इनके हितों व उद्देश्यों में असहमति है। प्रत्येक कार्यकारी-कमीशन अनुसूच विधायक प्रत्यानिधि का कर्तव्य है कि प्रत्येक राज्य-संघ में प्रत्येक राज्य व्यवस्था एसी स्थिति का प्रयत्न करेगी है।

(4) प्रत्येक राज व्यवस्था में सदस्यों में बराबर ऊंचा करने की उम्मीद होती है ताकि वे अपनी इच्छानुसार नियमों का निर्माण व कार्य कर सकें—अ-३६ राज व्यवस्था की यह खास विशेषता है कि हर कार्य में सभी कार्य, निर्णयों में सबसदस्यों के अनुकूल राजनीतिक व्यवस्था करने में उन सबकी ही सहभागिता राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक कार्य-विधि की विशेषता है कि सबके सब कार्य सहित रहती हैं।

(5) प्रत्येक राज व्यवस्था में जनता का समान अधिकार प्राप्त होना चाहिए—  
 व्यक्तिगत को प्राप्त राजनीतिक अधिकारों में समावेश 2468, 2469, 2470, 2471, 2472, 2473, 2474, 2475, 2476, 2477, 2478, 2479, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2485, 2486, 2487, 2488, 2489, 2490, 2491, 2492, 2493, 2494, 2495, 2496, 2497, 2498, 2499, 2500, 2501, 2502, 2503, 2504, 2505, 2506, 2507, 2508, 2509, 2510, 2511, 2512, 2513, 2514, 2515, 2516, 2517, 2518, 2519, 2520, 2521, 2522, 2523, 2524, 2525, 2526, 2527, 2528, 2529, 2530, 2531, 2532, 2533, 2534, 2535, 2536, 2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563, 2564, 2565, 2566, 2567, 2568, 2569, 2570, 2571, 2572, 2573, 2574, 2575, 2576, 2577, 2578, 2579, 2580, 2581, 2582, 2583, 2584, 2585, 2586, 2587, 2588, 2589, 2590, 2591, 2592, 2593, 2594, 2595, 2596, 2597, 2598, 2599, 2600, 2601, 2602, 2603, 2604, 2605, 2606, 2607, 2608, 2609, 2610, 2611, 2612, 2613, 2614, 2615, 2616, 2617, 2618, 2619, 2620, 2621, 2622, 2623, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628, 2629, 2630, 2631, 2632, 2633, 2634, 2635, 2636, 2637, 2638, 2639, 2640, 2641, 2642, 2643, 2644, 2645, 2646, 2647, 2648, 2649, 2650, 2651, 2652, 2653, 2654, 2655, 2656, 2657, 2658, 2659, 2660, 2661, 2662, 2663, 2664, 2665, 2666, 2667, 2668, 2669, 2670, 2671, 2672, 2673, 2674, 2675, 2676, 2677, 2678, 2679, 2680, 2681, 2682, 2683, 2684, 2685, 2686, 2687, 2688, 2689, 2690, 2691, 2692, 2693, 2694, 2695, 2696, 2697, 2698, 2699, 2700, 2701, 2702, 2703, 2704, 2705, 2706, 2707, 2708, 2709, 2710, 2711, 2712, 2713, 2714, 2715, 2716, 2717, 2718, 2719, 2720, 2721, 2722, 2723, 2724, 2725, 2726, 2727, 2728, 2729, 2730, 2731, 2732, 2733, 2734, 2735, 2736, 2737, 2738, 2739, 2740, 2741, 2742, 2743, 2744, 2745, 2746, 2747, 2748, 2749, 2750, 2751, 2752, 2753, 2754, 2755, 2756, 2757, 2758, 2759, 2760, 2761, 2762, 2763, 2764, 2765, 2766, 2767, 2768, 2769, 2770, 2771, 2772, 2773, 2774, 2775, 2776, 2777, 2778, 2779, 2780, 2781, 2782, 2783, 2784, 2785, 2786, 2787, 2788, 2789, 2790, 2791, 2792, 2793, 2794, 2795, 2796, 2797, 2798, 2799, 2800, 2801, 2802, 2803, 2804, 2805, 2806, 2807, 2808, 2809, 2810, 2811, 2812, 2813, 2814, 2815, 2816, 2817, 2818, 2819, 2820, 2821, 2822, 2823, 2824, 2825, 2826, 2827, 2828, 2829, 2830, 2831, 2832, 2833, 2834, 2835, 2836, 2837, 2838, 2839, 2840, 2841, 2842, 2843, 2844, 2845, 2846, 2847, 2848, 2849, 2850, 2851, 2852, 2853, 2854, 2855, 2856, 2857, 2858, 2859, 2860, 2861, 2862, 2863, 2864, 2865, 2866, 2867, 2868, 2869, 2870, 2871, 2872, 2873, 2874, 2875, 2876, 2877, 2878, 2879, 2880, 2881, 2882, 2883, 2884, 2885, 2886, 2887, 2888, 2889, 2890, 2891, 2892, 2893, 2894, 2895, 2896, 2897, 2898, 2899, 2900, 2901, 2902, 2903, 2904, 2905, 2906, 2907, 2908, 2909, 2910, 2911, 2912, 2913, 2914, 2915, 2916, 2917, 2918, 2919, 2920, 2921, 2922, 2923, 2924, 2925, 2926, 2927, 2928, 2929, 2930, 2931, 2932, 2933, 2934, 2935, 2936, 2937, 2938, 2939, 2940, 2941, 2942, 2943, 2944, 2945, 2946, 2947, 2948, 2949, 2950, 2951, 2952, 2953, 2954, 2955, 2956, 2957, 2958, 2959, 2960, 2961, 2962, 2963, 2964, 2965, 2966, 2967, 2968, 2969, 2970, 2971, 2972, 2973, 2974, 2975, 2976, 2977, 2978, 2979, 2980, 2981, 2982, 2983, 2984, 2985, 2986, 2987, 2988, 2989, 2990, 2991, 2992, 2993, 2994, 2995, 2996, 2997, 2998, 2999, 3000, 3001, 3002, 3003, 3004, 3005, 3006, 3007, 3008, 3009, 3010, 3011, 3012, 3013, 3014, 3015, 3016, 3017, 3018, 3019, 3020, 3021, 3022, 3023, 3024, 3025, 3026, 3027, 3028, 3029, 3030, 3031, 3032, 3033, 3034, 3035, 3036, 3037, 3038, 3039, 3040, 3041, 3042, 3043, 3044, 3045, 3046, 3047, 3048, 3049, 3050, 3051, 3052, 3053, 3054, 3055, 3056, 3057, 3058, 3059, 3060, 3061, 3062, 3063, 3064, 3065, 3066, 3067, 3068, 3069, 3070, 3071, 3072, 3073, 3074, 3075, 3076, 3077, 3078, 3079, 3080, 3081, 3082, 3083, 3084, 3085, 3086, 3087, 3088, 3089, 3090, 3091, 3092, 3093, 3094, 3095, 3096, 3097, 3098, 3099, 3100, 3101, 3102, 3103, 3104, 3105, 3106, 3107, 3108, 3109, 3110, 3111, 3112, 3113, 3114, 3115, 3116, 3117, 3118, 3119, 3120, 3121, 3122, 3123, 3124, 3125, 3126, 3127, 3128, 3129, 3130, 3131, 3132, 3133, 3134, 3135, 3136, 3137, 3138, 3139, 3140, 3141, 3142, 314

[illegible]

परिवर्तन है। जब मांगा, विचारा, उद्देश्यो का समूह की स्थिति में परिवर्तन वही होता है तो सन्तुलन बनाये रखने के लिए व्यवस्था में परिवर्तन जरूरी होते हैं। प्रत्येक राज व्यवस्था गतिशील (dynamic) और सजीवता (Vitality) से युक्त होती है। स्वयं टूटने में बचने के लिए परिवर्तन स्वीकार करती है।

### राज व्यवस्था के कार्य

(Functions of political System)

हेराल्ड लासवेल ने राज व्यवस्था के निम्नांकित कार्य बताये हैं—

- |                                 |                               |
|---------------------------------|-------------------------------|
| (1) सूचना (Intelligence)        | (5) प्रियान्वयन (Application) |
| (2) सन्तुति (Recommendation)    | (6) मूल्यांकन (Appraisal)     |
| (3) नियम निर्माण (Prescription) | (7) इति (Termination)         |
| (4) आन्वयन (Innovation)         |                               |

डेविड ईस्टन ने राज व्यवस्था के कार्यों को दो वर्ग में बाँटा है—निवेश (input) और निगत (output)। ग्रामण्ड व पाबल भी ईस्टन के इस वर्गीकरण से सहमत हैं और इसके अन्तर्गत राज व्यवस्था के निम्नांकित कार्यों का उल्लेख करते हैं—

#### निवेश कार्य

#### Input functions

- 1 राजनीति सामाजीकरण और भर्ती
- 2 हित उच्चारण (Interest articulation)
- 3 हित समूहीकरण (Interest aggregation)
- 4 राजनीतिक संचार

#### निगत कार्य

#### (Output functions)

- 5 नियम निर्माण करना
- 6 नियम क्रियान्वयन करना
- 7 नियम के अनुसार कार्य करना

कार्यों की ग्रामण्ड व पाबल ने एक छ सूत्री योजना प्रस्तुत की है, जो निम्नांकित है—

- (1) मांगों को निर्धारित करना (Interest articulation),
- (2) मांगों को विभिन्न वैकल्पिक मांगों के रूप में मिलाना (Interest aggregation),
- (3) आधिकारिक नियमों को निर्धारित करना,
- (4) इन नियमों को लागू करना,
- (5) नियमों के लागू किये जाने पर आवश्यकतानुसार नियम सेना, तथा
- (6) विभिन्न प्रकार के कार्यों की पद्धति के नीति और उनके परिवर्तन के बीच संचारित करना।

सभी लेखकों का मत है कि सबसे प्रथम मांगें उत्पन्न होती हैं जो बाद में निवेश के रूप में बदल जाती हैं। राजनीतिक व्यवस्था के दो ही मुख्य कार्य हैं—निवेश और निगत। राज व्यवस्था स्थिर तभी होती है जब निवेश और निगत में उचित संतुलन होता है। तथा समर्थन या समर्थन नाम निवेश है। जब ये निवेश महत्वपूर्ण हो जाते हैं, तब इस सम्बन्ध में नियम लेती है। फिर उन नियमों को लागू किया जाता है। लागू

होने के बाद ये नियम नयी माँगों और निवेशों की उत्पत्ति (Peedback) करते हैं। इस प्रकार काय सम्पादन की यह क्रिया (निवेश निगत वाली) निरन्तर चलती रहती है अर्थात् राज व्यवस्था क्रियाशील रहती है।

### राज व्यवस्थाओं के विभिन्न प्रकार (Types of Political Systems)

राज व्यवस्थाओं के अनेक प्रकार हो सकते हैं। बरूरी तही है कि कोई भी दो राज व्यवस्थाएँ एक सी हो फिर भी एप्टर (Apter) ने अध्ययन की सुविधा के लिए राज व्यवस्थाओं को दो वर्गों में बाँटने का सुझाव दिया है—प्रथम, सत्ता के केन्द्रिकरण की मात्रा के आधार पर राज व्यवस्थाओं का स्वरूप, और द्वितीय, उन मूल्यों के आधार पर राज व्यवस्थाओं का वर्गीकरण जिन्हें कि सत्ताधिकारी मानते हैं।

वर्तमान राज व्यवस्थाओं की संरचनाओं (ढाँचों) और संस्कृतियों के आधार पर ग्रामण्ड ने उनका वर्गीकरण कर राज व्यवस्था के चार प्रकार बताये हैं—

- (1) भ्रान्त-प्रमरीकी राज व्यवस्थाएँ,
- (2) महाद्वीपीय (यूरोपीय) राज व्यवस्थाएँ,
- (3) प्रायः औद्योगिक अथवा आशिक दृष्टि से औद्योगिक राज व्यवस्थाएँ, तथा
- (4) सर्वाधिकारवादी राज व्यवस्थाएँ।

ग्लान्डेस ने राज व्यवस्थाओं के पाँच प्रकार बताये हैं—

- (1) उदारवादी जनतन्त्र
- (2) साम्यवादी राज व्यवस्थाएँ
- (3) परम्परावादी राज व्यवस्थाएँ
- (4) विकासशील राज व्यवस्थाएँ, तथा
- (5) सत्ताधारी अनुदारवादी व्यवस्थाएँ।<sup>36</sup>

उनके अनुसार पश्चिमी और गर पश्चिमी राज व्यवस्थाओं में विशेषीकरण के आधार पर अन्तर किया जा सकता है। वे राज व्यवस्थाएँ जो राजनीतिक दलों के माध्यम से हितों का समूहीकरण करके संरचनात्मक स्वरूप ग्रहण करती हैं, दूसरे प्रकार की व्यवस्थाओं से भ्रमण की जा सकती हैं।

### मूल्यांकन और महत्त्व

राज व्यवस्था की अवधारणा इस प्रकार, राजनीति शास्त्र में नये विकास की सूचक है। राजनीति शास्त्र को वैज्ञानिक और प्रभावशाली बनाने के लिए बहुत दिनों से एक ऐसे विश्लेषण के व्यापक ढाँचे (संरचना) की आवश्यकता थी जो उन सभी तत्वों तथा उन सभी प्रकार के समाजों का (चाहे वे आकार संस्कृति, शैक्षिक स्तर, शासन व्यवस्था, औद्योगिकीकरण और आधुनिकीकरण की दृष्टि से कितनी ही भिन्न क्यों न हों) विश्लेषण कर सके जो आज तक के राजनीतिक जीवन का आधार हैं और जिनकी परम्परावादी राजनीति शास्त्र वेत्ताओं ने अवहेलना की है। राज व्यवस्था की अवधारणा इस उद्देश्य की पूर्ति करती है। राज्य, राष्ट्र, सरकार आदि किसी से भी यह शब्द

प्रथम उद्योग है, क्या यह इसके अन्तर्गत समस्त राजनीतिक क्रियाएँ आ जाती हैं, अथवा ही उनका सम्बन्ध स्थान विशेष के मावनीय समुदाय की किसी भी संस्था से हो या किसी भी स्थान पर पड़ित हो।

राजनीतिक क्रियाएँ केवल राज्य या सरकार तक ही सीमित नहीं हैं। वे परिवार, क्लब, धार्मिक ठिकानों और उन संस्थाओं में भी पायी जाती हैं जहाँ व्यक्ति को एक दूसरे से सहयोग की आवश्यकता पड़ती है। इसके अतिरिक्त, राज व्यवस्था में यूरोप और अमरीका के तथाप्यत सम्य राजनीतिक जीवन और उनके विपरीत एशिया व अफ्रीका के विकासशील राजनीतिक जीवन दोनों को एक ही शब्द से अन्तर्गत रखकर अध्ययन करने में सहायता मिलेगी। सामान्यतः पाश्चात्य विद्वानों ने "राज्य शासन और राष्ट्र" जैसे पुराने शब्द वैधानिक और संस्थागत अर्थों में सीमित हैं और हमारा ध्यान संस्थाओं के एक विशेष समूह की ओर आकर्षित करते हैं जो सामान्यतः आधुनिक पश्चिमी समाजों में पाया जाता है। लेकिन यह अध्ययन निश्चित रूप से अपूर्ण है। प्रथम, गैर पश्चिमी देशों (साम्यवादी और विकासशील देशों) की राजनीतिक संस्थाएँ पश्चिमी देशों से आधारभूत रूप से भिन्न लेकिन उतनी ही महत्वपूर्ण हैं जितनी पाश्चात्य संस्थाएँ। इसके अलावा सभी समाजों में औरवारिक (सरकारी) संस्थाओं की भूमिका निर्धारण अनौपचारिक समुदायों, राजनीतिक दृष्टिकोणों और विविध प्रकार के अन्तर वैयक्तिक सम्बन्धों से होता है। अतः यदि सभी प्रकार के समाजों में उपलब्ध राजनीतिक विषय सामग्री का विवेचन करने की दृष्टि से राजनीतिक शास्त्र को वास्तव में प्रभावशाली बनाना है तो हम विश्लेषण के लिए एक व्यापक संरचना की आवश्यकता होगी—जो राज व्यवस्था है।

#### सम्प्रदायिक प्रश्न

1 राज्य की परिभाषा दीजिए तथा उसके विभिन्न तत्वों का वर्णन कीजिए। क्या हम निम्नलिखित को राज्य कह सकते हैं—मद्रास, चीतरा, संयुक्त राष्ट्र, राजस्थान, बंगला देश।

(भाग 1967, 68, 72, 82, पंजाब 1962, 63, 65, गोरखपुर 1961, 63, 64, 65, दिल्ली 1963, 66, जोधपुर 1963, 67, 69, राजस्थान 1963, 1964, 1976)

2 राज्य की परिभाषा बताइये तथा राज्य और समाज और सरकार में अन्तर स्पष्ट कीजिए।

(भाग 1966, जोधपुर 1962, राज 19 9)

3 राज्य तथा अन्य समुदायों में क्या भेद है? (पंजाब 1962, 64, 65, राजस्थान 1967), दिल्ली 1963, 67, भाग 1958, 61, विक्रम 1965, लखनऊ 1968, गोरखपुर 1964)

4 आपके विचार से एक राजनीतिक व्यवस्था की आवश्यक विशेषताएँ क्या हैं? ये किन व्यवस्थाओं में राज्य से भिन्न होती हैं? (राजस्थान 1976)

5 राजनीति व्यवस्था की अवधारणा का परीक्षण करें, एवं राजनीतिक व्यवस्था के प्रमुख संघटनों को इंगित करें। (राजस्थान 1978, 79, 80)

6 राज व्यवस्था के कार्य और प्रकार बताये।



## राज्य की प्रकृति (Nature of the State)

एक वाक्य में राज्य की प्रकृति का अभिप्राय है कि यह वास्तविक यात्रिक व अंशतः साव्यवी है कि यह एक मानवीय सस्था है कि यह नति और इच्छा दोनों पर आधारित है तथा सामाजिक समन्वय हेतु यह एक नतिव्यवस्था है।"

—इत्ययास अहमद

राज्य की प्रकृति का निर्धारण एक बड़ा उत्तमा हुआ प्रश्न है । समाजशास्त्री राज्य को एक 'सामाजिक वास्तविकता या सघटना' के रूप में देखते हैं तो इतिहासकार उसे 'ऐतिहासिक शक्तियों का स्रोत' मानते हैं । नीतिशास्त्रियों के लिये राज्य 'नतिक लक्ष्यों की प्राप्ति का अधिकरण है' तो मनोवैज्ञानिकों के लिये 'भौतिक नियमों के अनुरूप अपनी इच्छा की अभिव्यक्ति करने वाला सघठन' । विधिशास्त्रियों के लिये राज्य एक 'कानूनी सस्था' है तो राजनीति शास्त्र वेत्ताओं के लिए 'सरकार के उद्देश्यों की पूर्ति के लिये बनाया गया राजनीतिक सघठन' । जीवशास्त्री राज्य को एक जीवधारी वस्तु' मानते हैं तो मार्क्सवादी उसे 'शोषण का साधन' । सारांश यह कि प्रत्येक विद्वान् या विद्वाना का वग अपने दृष्टिकोण के अनुसार ही राज्य की व्याख्या करता है । राज्य की प्रकृति के सम्बन्ध में यह मत विभिन्नता उसके उद्देश्यों और कार्यों में भी मलक्यता नहीं आने देती । लेकिन फिर भी राज्य की प्रकृति के विषय में प्रतिपादित इन विभिन्न सिद्धान्तों का महत्व है, क्योंकि इनसे हमें राज्य के सही रूप को समझने में सहायता मिलती है । कुछ महत्वपूर्ण सिद्धान्त निम्नांकित हैं

### राज्य का जीवशास्त्रीय या साव्यवी सिद्धान्त (Organic Theory of the State)

राज्य की प्रकृति के विषय में यह सबसे पुराना और लोकप्रिय सिद्धान्त है । इसकी मान्यता है कि राज्य एक मानव शरीर की भांति है । जिस प्रकार एक शरीर में विभिन्न अंग होते हैं तथा पारस्परिक सम्बन्धों के आधार पर वे काम करते हैं उसी तरह राज्य भी अनेक अंगों से मिलकर बना है । शरीर के रक्तकणों (cells) का जो सम्बन्ध शरीर के साथ है ठीक वही सम्बन्ध मनुष्य का राज्य के साथ है । गानर ने जीवशास्त्रीय या साव्यवी सिद्धान्त की व्याख्या करते हुए लिखा है कि "साव्यवी सिद्धान्त एक जीव-वैज्ञानिक धारणा है जो राज्य को एक शरीरधारी व्यक्ति मानता है" ।

करने वाले व्यक्तियों को जीव-कोष (cells) के समान समझते हैं तथा राज्य व व्यक्तियों के मध्य ठीक उसी प्रकार अयो-याधित सम्बन्धों की कल्पना करती है अतः शरीर और उसके अंगों के बीच होता है।"

इस सिद्धांत का निर्माण मुख्यतः 'सविदा सिद्धान्त' (Contract Theory) के परिणामों को गलत सिद्ध करने के उद्देश्य से किया गया। सावयवी सिद्धान्त को मानने वाले राज्य की गतिविधि को स्वाभाविक मानते हैं, जबकि सविदावादी राज्य को बनावटी और अस्वाभाविक सत्ता मानकर उसकी गतिविधियों को यन्त्रवत् मानते हैं जिन्हें शासक अपनी इच्छानुसार चलाता है।

सिद्धान्त का विकास—इस सिद्धांत का आभार सबसे प्रथम होने वेदो, ग्रीकों और महाभारत आदि प्राचीन भारतीय धर्म-ग्रन्थों में मिलता है। यूनानी विचारकों प्लेटो और अरस्तू ने भी राज्य और मानव-शरीर में समानता देखी थी। प्लेटो ने वर्ण-गणराज्य (Republic) की तुलना एक बड़े डील डोल वाले मनुष्य से की है तथा राज्य और व्यक्ति के कार्यों को समानान्तर बताया है। अरस्तू ने राज्य के गठन की तुलना आत्मा से की है, जो मानव-शरीर को संचालित करती है। रोमन युग में इस विचार की दार्शनिक सिसरो का समयन प्राप्त हुआ जो राज्य के प्रधान को आत्मा की उपमा देता है। मध्ययुगीन यूरोप में थॉमस एक्विनास, जान ऑफ सलिसबरी, मासोलिओ ऑफ पडुआ, ओकहम, अल्मसियस आदि विद्वानों ने इस सिद्धांत का समर्थन किया। इसके उपरांत हाब्स ने अपने राज्य को सेवियायन (एक विशालकाय कुत्रिम दानव) की सजा देकर राज्य और प्राणी शरीर में समानता होने की पुष्टि की। फ्रांस की राज्यक्रान्ति के बाद सावयवी सिद्धान्त का महत्त्व घटने लगा, क्योंकि लोग राज्य को एक बनावटी वस्तु मानने लगे थे। १९वीं शताब्दी में इस विचारधारा को पुनः प्रोत्साहन मिला। फ्रीज, वेटज, गोरेज, जकारिया, फिशे, अरस्तो आदि जर्मन दार्शनिकों ने विस्तार के साथ इस सिद्धांत का प्रतिपादन किया। अरस्तो का मत था कि मानव शरीर की भाँति राज्य में भी क्रियाएँ होती हैं। "जिस प्रकार एक तल चित्र तेल के बिंदुओं का सग्रह मात्र नहीं, उससे कुछ अधिक है, वैसे एक प्रस्तर मूर्ति पत्थर के टुकड़ों का सग्रह मात्र नहीं है तथा जैसे मनुष्य जीव-कोष और शरीर कोषों का सग्रह मात्र नहीं, उससे कुछ अधिक है।"

सावयवी सिद्धांत को सर्वाधिक व्याप्ति हरबर्ट स्पेंसर द्वारा मिली है जिसने अपना पुस्तक 'प्रिंसिपल्स ऑफ सोसियोलॉजी' में इस सिद्धान्त की अत्यधिक व्याख्या की है। स्पेंसर व बाद आगस्ट कांटे, एनबर्ट शफ़्ट डार्विन के अत्यधिक व्यापक ग्रंथों में स्पेंसर द्वारा विकसित सावयवी सिद्धान्त का समर्थन किया है।

स्पेंसर का सावयवी सिद्धान्त—डार्विन के विकासवाद से प्रभावित होकर स्पेंसर ने जीव शास्त्र के अनक नियमों को सामाजिक विकास पर लागू किया है। यह पुनर्गठित समाज और प्राणी शरीर में संगठन और आवश्यक तत्त्वों की दृष्टि से नता मानता है जिस निम्नान्वित ढंग से व्यक्त किया जा सकता है —



समाप्त हो जायेगी, परन्तु राज्य के साथ ऐसी सम्भावना नहीं है।

द्वितीय, चेतना केन्द्र की अवस्थिति की दृष्टि से भी दोनों में भेद है। प्राणी शरीर में चेतना शरीर के एक छोटे से भाग में केन्द्रित होती है और वही शरीर स ज्ञान-केन्द्र होती है, लेकिन राज्य में ऐसे चेतना-केन्द्र का कभी होती है, उसमें प्रत्येक व्यक्ति की अपनी पृथक् और स्वतन्त्र चेतना होती है।

तीसरे, प्राणी शरीर और राज्य के उद्देश्यों में भिन्नता होती है। राज्य का अस्तित्व उसके सदस्यों के लाभ के लिये है सदस्यों का अस्तित्व राज्य के लाभ के लिये नहीं। इसके विपरीत प्राणी शरीर के अंगों का लाभ शरीर के लाभ पर ही निर्भर रहता है।

चौथे, स्पेन्सर के सिद्धान्त से इस प्रकार अतिवादी व्यक्तिवाद की बूझाठी है। वह नैसर्गिक अधिकारों के सिद्धान्त का पोषक है। प्रो. बार्कर ने उसके सावयवी सिद्धान्त में पायी जाने वाली राज्य व शरीर की समानताओं और असमानताओं का मूल्यांकन करते हुए ठीक ही सिखा है कि "स्पेन्सर राज्य के सावयवी सिद्धान्त को जहाँ वह उपयोगी होता है स्वीकार कर लेता है और जहाँ उपयोगी नहीं होता वहाँ छोड़ देता है।"

### आलोचना

सावयवी सिद्धान्त राज्य को जीवित शरीर की भाँति मानता है। जिस प्रकार शरीर के अंग एक दूसरे पर निर्भर रहते हैं और एक दूसरे के सहयोग से ही सम्पूर्ण शरीर का विकास होता है उसी तरह व्यक्तियों के पारस्परिक सहयोग और कल्याण पर उनके द्वारा बने समाज का विकास व कल्याण सम्भव है। लेकिन इस सिद्धान्त को अब उदाहरण या उपमा के रूप में प्रयोग न करके वास्तविकता मान लिया जाता है तो वह बेतुका बेकार और आलोचना का विषय बन जाता है। सामान्यतः निम्नांकित आधार पर सावयवी सिद्धान्त की आलोचना की जाती है —

(१) समता काल्पनिक है—शरीर का निर्माण करने वाले तत्त्वों तथा समाज का निर्माण करने वाले तत्त्वों (व्यक्तियों) में केवल काल्पनिक समानता है। प्राणी शरीर के रक्तसंचय केवल द्रव्य के टुकड़े होते हैं जिनका कोई स्वतन्त्र अस्तित्व नहीं होता। इनका अस्तित्व केवल जीवन की सहायता करने के लिये होता है। यदि इन्हें शरीर से पृथक् कर दिया जाय तो वे जीवित ही नहीं रह सकते। राजनीतिक समाज के तत्त्व (व्यक्तियों) की दशा इससे विपरीत है। व्यक्ति राज्य के जीवन का भाग है वह भी स्वयं जीवन का केन्द्र भी है। वह राज्य से पृथक् किया जा सकता है। पृथक् होकर वह जीवित रह सकता है—यह सम्भव है कि उसका विकास रुक जाय।

दूसरे, शरीर के अवयवों की कोई पृथक् इच्छा व चेतना नहीं होती, वे केवल शरीर के यान्त्रिक अंग होते हैं। जबकि राजनीतिक समाज के सदस्यों (व्यक्तियों) का पृथक् व्यक्तित्व, इच्छा व चेतना होती है।

(२) जन्म, उन्नति और पतन की विधि समान नहीं है—प्राणी शरीर के अंग जन्मे ही और पुरुष के सगर्भ को आवश्यकता होती है परन्तु राज्य की शरीर के अंग आवश्यक नहीं। प्राणी शरीर नश्वर है। व्यक्ति अमर होता है फिर भी

होता है और अन्त में मृत्यु का शिकार बनकर सदा के लिये सुप्त हो जाता है, लेकिन राज्य रूपी शरीर बजर है, अमर है। उस पर शशव, यौवन, प्रौढ़त्व, वृद्धत्व इत्यादि प्रक्रियाएँ लागू नहीं होती। जलौनेक ने इस सम्बन्ध में ठीक ही लिखा है कि "उन्नति, पतन और मृत्यु राज्य-जीवन को आवश्यक रीतिव्या नहीं हैं, यद्यपि जीवधारी रचना के जीवन से उन्हें जुदा नहीं किया जा सकता। राज्य एक पोषे या पशु की तरह अपनी उत्पत्ति अथवा पुनरचना नहीं करता।"

(३) अगों के स्थान निर्धारण में अन्तर—प्राणी शरीर में प्रत्येक अंग का स्थान निश्चित होता है, परन्तु राज्य में ऐसा नहीं होता।

दूसरे, शरीर में एक स्थान पर सोचने विचारने की शक्ति होती है—प्रत्येक अंग में नहीं। परिणामस्वरूप प्राणी शरीर के सम्बन्ध में इच्छा तथा आदेश का दृढ़ नहीं होता। लेकिन राज्य रूपी शरीर के प्रत्येक अंग में सोचने विचारने की शक्ति होती है और बहुत बार उनके विचारों में आपसी मतभेद भी होता है। स्वयं एवम्बर ने इस बात को स्वीकार भी किया था कि राज्य अथवा समाज में किसी एक स्थान पर केन्द्रित चेतना नहीं पायी जाती, वह बटी हुई हो रहती है।

(४) अगों के विस्तार में अन्तर—प्राणी शरीर से राज्य की तुलना करते हुए एवम्बर ने यह दोष भी अनुभव किया कि जहाँ मानव शरीर के विभिन्न अंगों में निकटतम सम्बन्ध पाया जाता है वहाँ राज्य रूपी शरीर के अंग (नागरिक) बहुत विस्तार में फैले हुए रहते हैं।

(५) व्यक्ति और समाज के सम्बन्धों की सन्तोषजनक व्याख्या का अभाव—आलोचकों की राय है कि सावयवी सिद्धान्त में तो व्यक्ति और समाज के पारस्परिक सम्बन्धों की कोई सन्तोषजनक व्याख्या ही कर पाता है और न राज्य के कर्तव्यों की सवमाय विवेचना ही कर सका है। एवम्बर व्यक्तिवाद का समर्थन करने के लिये इस सिद्धान्त का प्रयोग करता है और राज्य के कार्यों को केवल हिंसा तथा धोखे से नागरिकों को बचाने तक सीमित रखता है, जबकि जमन लेखक इस सिद्धान्त के माध्यम से उग्र समाजवाद और राज्य के निरकुशवाद का समर्थन करते हैं। हब्सले भी जमन दाशानिकों से सहमत है। उसकी मायता है कि मानव शरीर में मस्तिष्क सभी अंगों पर द्विरकुश शासन करता है, अतः यदि समाज को शरीर माना जाय तो राज्य का कर्तव्य सम्बन्धी सिद्धान्त निरकुशवाद का होगा, व्यक्तिवाद का नहीं। जलौनेक ने लिखा है कि "हमारे लिये अच्छा तो यही है कि हम पूर्णतः इस सिद्धान्त को रद्द कर दें अन्यथा समता की इसकी यहूद राशि उस अच्छाई को नष्ट कर देगी जो थोड़ी-सी सच्चाई इस सिद्धान्त में विद्यमान है।"

(६) तुलना हास्यास्पद है—अनेक लोगों का मत है कि राज्य और मानव शरीर की तुलना हास्यास्पद है। राज्य के सावयवी सिद्धान्त की अपेक्षा उसे यदि राज्य का मनोवैज्ञानिक विचार कहा जाय तो अधिक उपयुक्त होगा। क्योंकि राज्य या समाज किसी ठोस वस्तु की भाँति दिखायी नहीं देता, केवल मस्तिष्क में ही उसकी कल्पना का जा सकती है। बाबर ने लिखा है कि "राज्य एक जीवधारी नहीं है, किन्तु वह जीवधारी

के समान है। वह जीवधारी नहीं है, क्योंकि उसकी बनावट शारीरिक नहीं है। वह मानसिक बनावट है—सामान्य उद्देश्य के लिये वह विभिन्न विभागों का संगठन है। महत्त्व

उपर्युक्त आलोचनाओं का अर्थ यह नहीं कि राज्य की प्रकृति का साधरी सिद्धान्त सर्वथा महत्त्वहीन है। राज्य के स्वरूप को स्पष्ट करने के लिये इस सिद्धान्त का विशेष महत्त्व है। इस सिद्धान्त के द्वारा भररुत के उस तर्क को कि 'मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है' पर्याप्त बल मिलता है, क्योंकि यह सिद्धान्त मानता है कि समाजिक संगठन की प्रवृत्ति ही राज्य का निर्माण करती है। यह सिद्धान्त हमें सिखाता है कि समाज ध्यवित पर और ध्यवित समाज पर अपने विकास के लिये निर्भर है तथा राज्य के अभाव में सभ्य और ध्यवित मानव जीवन की सहायता सम्भव नहीं है। अतः ही शातादी के क्रांतिकारियों की इस ध्यविक धारणा का कि राज्य एक कृत्रिम संस्था है और उसे इच्छानुकूल परिवर्तित किया जा सकता है, इस सिद्धान्त ने वर्णन करे है और उसे महत्त्वपूर्ण कार्य किया है। कचिन (Kechin) के विचार से 'यह सिद्धान्त न बहुत महत्त्वपूर्ण कार्य किया है। कचिन (Kechin) के विचार से 'यह सिद्धान्त न केवल सही है, अपितु हमें सम्पूर्ण राजनीतिक विज्ञान के बीच विद्यमान है।' तारांत यह कि सामयिकी सिद्धान्त से राज्य के स्वरूप को समझने में मर मिलती है, परन्तु प्राचीन तरीर से राज्य की इस रूप में तुलना करना कि राज्य को एक वास्तविक तरीर मान लिया जाय, मुक्ति संगत प्रतीत नहीं होता।

### विधिशास्त्रीय सिद्धान्त (The Juridical Theory)

विधिशास्त्री राज्य को एक ऐसी संस्था मानते हैं जो 'कानूनों का निर्माण, उनकी व्याख्या तथा कानूनों द्वारा ही उन्हें लागू करने का कार्य करती है। इस सिद्धान्त का जन्म पिछली शताब्दी में हुआ है तथा इसके प्रतिपादन का भय जर्मन विधिशास्त्रियों को दिया जाता है। इनमें स्वाल, स्टीन, पार्थर, गियर, व्रीटरके, लारसे, जैलोनैक आदि मुख्य हैं। विधिशास्त्रियों की भावना है कि 'चाहे कानून की सत्ता राज्य से पुरानी हो मुल्य है। कानून का एकमात्र स्रोत यक्षमान में राज्य ही है और उसका मुख्य उद्देश्य कानून से अनुसार शासन करना है। जो लोग कानून का उल्लंघन करते हैं राज्य उन्हें दण्ड देने का अधिकारी है तथा राज्य द्वारा स्वीकृत तथा कानूनों द्वारा माय कार्य ही बंध कहलावेग। संक्षेप में इसकी मुख्य भावनाओं को निम्नान्वित क्रम में व्यक्त किया जा सकता है —

- (१) कानून का एकमात्र स्रोत राज्य है।
- (२) कानून निर्माण करना, उसकी व्याख्या करना, उसे लागू करना राज्य का कार्य है।
- (३) कानून के निर्माण में राज्य की शक्ति नसीमित होती है तथा उसका

- (४) राज्य की दृष्टि में केवल वे ही बातें ठीक (विधेय) हैं जो कानून के रूप में स्वीकृत हैं। यायालय केवल उन्हीं की अपनी दृष्टि में रखते हैं।
- (५) राज्य कानून का माधन व साध्य दोनों है। राज्य के आदेश ही कानून हैं।
- (६) राज्य की इच्छा एवं व्यक्तित्व पृथक् होता है।

**राज्य का व्यक्तित्व**—विधिशास्त्रियों की राय है कि जिस प्रकार व्यक्ति का अपना व्यक्तित्व, अपनी इच्छा व चेतना होती है, वैसे ही राज्य की भी होती है। इतराली के शब्दों में उसका “व्यक्तित्व कल्पित न होकर वास्तविक होता है।” कानूनी व्यक्तित्व के रूप में राज्य अपने नागरिकों पर मुकदमा चला सकता है और नागरिक राज्य पर मुकदमा दायर कर सकते हैं। व्यक्तियों की तरह राज्य भी अपनी सम्पत्ति रख सकता है। उसे खरीद व बेच सकता है। उसका पृथक् कानूनी अस्तित्व होता है। उसे न कथल वर्तमान में अपितु भविष्य में भी अपने नागरिकों के हितों का ध्यान रखा है।

### सिद्धान्त की आलोचना

विधिशास्त्रीय सिद्धांत में आलोचकों ने लेकर व डिग्री का प्रमुख स्थान है। लेकर के विचार से विधिशास्त्रीय सिद्धान्त में “कल्पित व्यक्ति की धारणा है, यह समझना सरल है, किन्तु यह समझना मुश्किल है कि एक कल्पित व्यक्ति भी अधिकारों से युक्त हो सकता है।”

डिग्री के विचार से ‘विधिशास्त्रीय सिद्धान्त केवल कपोलकल्पना तथा वास्तविकता से रहित है।’

संक्षेप में, राज्य की कानूनी संस्था के रूप में देखना, फिर उसकी मातृमयी व्यक्तित्व से समता स्थापित करना तथा उसकी वास्तविक शक्ति व क्षमाधिकार की चर्चा करना बड़ा असंगत व हास्यास्पद दिखायी देता है।

### महत्त्व

इन कमजोरियों के बावजूद विधिशास्त्रीय सिद्धान्त का एकदम पण्डन नहीं किया जा सकता। राज्य के स्वरूप के विषय में इस सिद्धान्त की एक निर्गुण धारणा है। उद्योग, मुकदमेबाजी व सम्पत्ति के क्रय-विक्रय के क्षेत्र में राज्य का स्वभाव मानव से मिलता-जुलता है। राज्य के विशिष्ट कानूनी व्यक्तित्व को पूरी तरह अस्वीकार करना मुश्किल है।

### यान्त्रिक सिद्धान्त (Mechanistic Theory)

इस सिद्धान्त के अनुसार राज्य एक मशीन (यन्त्र) है। जिस प्रकार मशीनें एक पूर्वनिर्धारित तरीके से विभिन्न पुर्जों के मेल से चलती हैं और उसमें घराबी होने पर चलाने वाला अपनी इच्छा व योग्यता से उस सुधार लेता है, उसी प्रकार मनुष्या ने

अपने स्वार्थों को पूरा करने के लिये राज्य की रचना की है। व अपनी इच्छाओं से उसे सुधार या फेरबदल भी कर सकते हैं। राज्य को मन्त्र या मशीन मानने की धारणा के कई निष्कर्ष निकलते हैं —

प्रथम, मनुष्यों ने अपनी इच्छा से जानबूझकर राज्य को बनाया है।

द्वितीय, राज्य की स्थापना के पूर्व मनुष्यों का पुजों की तरह पूज्य बर्तन था।

तृतीय, मनुष्य और राज्य का सम्बन्ध कृत्रिम है।

चतुर्थ, यदि राज्य में कोई दोष दिखायी दे तो उसे अपनी योजना के अनुसार नये सिरे से सुधार लेना चाहिये।

### सिद्धान्त का विकास

सबसे पहले यूनानी सोफिस्टों में इस सिद्धान्त का उल्लेख मिलता है। वे मनुष्यों को सगण्डानु और स्वार्थी मानते थे तथा राज्य सत्ता को बनावटी समझते थे। उनका विचार था कि दुबला को सताने और उनके शोषण के लिये शक्तिशाली लोगों के समझौता करके राज्य की स्थापना की थी। सत्रहवीं शताब्दी में थॉमस हॉब्स ने इस सिद्धान्त का बड़ा समयन किया। उसका विचार था कि राज्य तभी तक कायम है जब तक उसके शासक में सगठन करने की योग्यता व शक्ति है। राज्य समाप्त होने की व्यक्ति मशीन के पुजों की तरह बिखरकर पुन प्राकृतिक अवस्था में पहुँच जायेंगे। हॉब्स के बाद इस विचारधारा को मामूली फेरबदल के साथ जान साक, थॉमस पेन व अन्य आदि विचारकों ने भी स्वीकार किया। भारतीय विद्वानों में अरविन्द घोष, महात्मा गांधी और रवीन्द्रनाथ ठाकुर ने भी राज्य को एक मन्त्र माना है। अरविन्द घोष ने इस शब्दों में, 'राज्य एक साधक नहीं, धर्म एक यन्त्र है तथा यन्त्र की भाँति ही बन करता है—जिसमें कुशलता, सुवृत्ति, फोमलता तथा अतृप्तता नहीं होता।'

### मूल्यांकन

प्राचीन सिद्धान्त राज्य की प्रति शक्ति, मन्त्र और शत्रुता की भावना में दृढ़ है। इससे राज्य को कृत्रिम बताकर उसका बहुत अस्वाभाविक वर्णन किया है। मशीनों की भाँति राज्य में इच्छानुसार परिवर्तन व सुधार कर लेने की बात करना गलत नहीं उतरती। इस मानने का जय दासिन की विकासवाद का खण्डन होता है। वेदों में राज्य की स्वरूप को समझने के लिये यह एक नया दृष्टिकोण देता है। राज्य की विविध धर्मों के अधिनारा के समझने करने वाला न प्रायः इसी सिद्धान्त का सहारा लिया है। पुरातनपौरों दृष्टिकोण की धिनाक आधुनिक चिन्तन वाला तथा प्राकृतिक अधिनारा के सिद्धान्तों का आधार पर नये शासन-व्यवस्था कायम करने वाला का इस सिद्धान्त में बड़ी प्रेरणा मिलती है।



## आदर्शवादी या प्रत्ययवादी सिद्धान्त (The Idealistic Theory)

आदर्शवादी या प्रत्ययवादी सिद्धान्त को विद्वानों ने विभिन्न नामों से पुकारा है। बोल्लोके इस 'दार्शनिक सिद्धान्त' (Philosophical Theory) कहता है तो हॉबहाउस 'आध्यात्मिक सिद्धान्त' (Metaphysical Theory)। कुछ अन्य व्यक्ति इसे 'निरंकुशतावादी सिद्धान्त' (Absolutist Theory) भी कहते हैं।

यह सिद्धान्त राज्य को एक आध्यात्मिक जीव मानता है जो समाज के लिये नैतिक मापदण्ड निर्धारित करता है, किन्तु स्वयं सभी प्रकार के नैतिक बन्धनों से मुक्त होता है। आदर्शवाद राज्य को सर्वोच्च सत्ता मानते हुए व्यक्ति को पूरी तरह इसके अधीन बताता है और उस या किसी भी मानवीय समुदाय को राज्य के विरुद्ध किसी भी प्रकार के अधिकार प्रदान करने का विरोधी है।

इस सिद्धान्त का प्रारम्भिक उत्प्रेक्ष हमें प्लेटो व अरस्तू की रचनाओं में मिलता है जो राज्य को सर्वोच्च नैतिक सत्ता मानते थे। लेकिन इसे व्यवस्थित रूप देने का श्रेय जर्मन दार्शनिकों—काण्ट व हीगल—को है। काण्ट (१७२४-१८०४) के विचार से राज्य सशक्तिमान, बोधशून्य और ईश्वरीय होता है जिसकी आज्ञा का पालन किया जाना चाहिये। उसकी सत्ता के विरुद्ध विद्रोह सर्वथा अनुचित है। हीगल (१७७०-१८३१) राज्य को पृथ्वी पर ईश्वर का अवतरण बताता है।<sup>१</sup> डा गानर के शब्दों में 'हीगल की दृष्टि में राज्य ईश्वरीय राज्य है जो कोई गलती नहीं कर सकता। राज्य सशक्तिमान है, सभ्रान्त है और अपने हित में नागरिकों के प्रत्येक बलिदान का अधिकारी है। राज्य अपनी श्रेष्ठता और उस त्याग के बल पर, जो वह व्यक्ति से करा सकता है, स्वार्थी प्रकृति वाले व्यक्ति को ऊँचा उठाता है, उसे श्रेष्ठ बनाता है तथा उसे सांत्विकीय तत्त्व के जीवन में वापस पहुँचा देता है।'<sup>२</sup> हीगल के कुछ अनुयायियों—बोल्लोके, नीत्शे, वीटस्के, बनहार्डो आदि—ने आदर्शवाद को उग्रवादी ढंग से विकसित किया है तो इंगलण्ड के प्रसिद्ध विचारक थॉमस ग्रीन (१८३६-१८८२) ने इसकी काफी समत और उदारवादी व्याख्या की है।

ग्रीन के विचार से राज्य प्राकृतिक, आवश्यक तथा मानवीय सत्ताओं का अन्तिम रूप है। वह नैतिकता का निर्धारक नहीं है और नहीं व्यक्ति राज्य का पूरी तरह गुलाम है। राज्य और व्यक्ति एक-दूसरे के पूरक हैं। राज्य के विकास के लिये युद्ध अनिवार्य नहीं है। राज्य का वास्तविक कार्य अच्छे जीवन के माग में आने वाली बाधाओं के रास्ते में रोड़े अटकाना है।

आदर्शवादी या प्रत्ययवादी सिद्धान्त की मुख्य मान्यताओं को संक्षेप में निम्नांकित ढंग से व्यक्त किया जा सकता है —

(१) मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है।

\* "The State is a march of God upon earth"

2. Garner *Political Science and Government* pp 213-4

- (२) राज्य एक स्वाभाविक सत्ता है, कृत्रिम नहीं।
- (३) राज्य एक आध्यात्मिक जीव है।
- (४) राज्य ब्रह्म (ईश्वर) का साकार रूप है।
- (५) राज्य नतिकता का स्रोत है।
- (६) राज्य विवेकसम्पन्न और अच्युत है, वह कोई गलती नहीं करता।

- (७) राज्य साध्य है, साधन नहीं—साधन है व्यक्ति जिसके हितों के राज्य के हितों के लिये बलिदान किया जा सकता है।
- (८) राज्य का अपना पृथक् व्यक्तित्व और इच्छा होती है।
- (९) राज्य नागरिक स्वतन्त्रता व अधिकारों का स्रष्टा व संरक्षक है।
- (१०) राज्य व व्यक्ति के हितों में संपर्क की कोई सम्भावना नहीं होती, क्योंकि राज्य व्यक्ति की वास्तविक इच्छा (real will) का ही प्रतिनिधित्व करता है।

### आदर्शवाद की आलोचना

आदर्शवादी सिद्धांत की यह आलोचना हुई है। इसके आलोचकों में जॉन्स, लास्की, जोन्स व हॉबहाउस का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। इसके आलोचकों का प्रथम तर्क यह है कि यह सिद्धांत व्यावहारिकता और नीतिवाद से दूर केवल आध्यात्मिक व रूपनामावी है। विलियम जेम्स के विचार से यह सिद्धांत यद्यपि "अपने को धार्मिक कह सकता है, तथापि यह ठोस तथ्यों, गुणों और दुरुषों के निश्चित सम्पर्क से भिन्न अलग रहता है। यह एक शुद्ध आदर्श सिद्धांत है।"

दूसरे, आदर्शवाद कठिनायी है। यह प्रगतिशीलता का विरोधी और दमनकारी का संरक्षक है। हॉम्सन् तो इसे "कठिनायिता की एक चाल", (the tactics of Conservatism) बताते हैं।

तीसरे, यह राज्य की निरंकुशता के सिद्धांत को जन्म देता है। इसी से प्रगतिवादी कादीवाद ने निरंकुश शासन की स्थापना की थी और यूरोप को द्वितीय महायुद्ध के दामान में झोंक दिया था। हॉबहाउस ने लिखा है कि "लुईस की विचारधारा का उद्देश्य स्वतन्त्रता और कानून को एक बनाकर स्वतन्त्रता के सिद्धान्त को मुक्ति कर देना था तथा समानता के स्थान पर अनुशासन की ब्यवस्था स्थापित करके तथा व्यक्ति को राज्य में विलीन करके व राज्य की मानवीय सत्ता का सर्वोच्च विकास मानकर मानवता का नाश कर देना था।"

चौथे, आदर्शवाद व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का दुश्मन है। यह राज्य को साध्य व्यक्ति को साधन बताकर व्यक्ति को राज्य की बेटी पर बलिदान कर देता है। इस सिद्धांत को व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के प्रतिकूल मानता है। किसी के विचार "व्यक्तियों के फाँट के जन्मसिद्ध अधिकार का निषेध हो नहीं करता, अपितु

'राज्य' की सत्ता अथवा उसके कार्यों के नतिक औचित्य की जाँच का अधिकार भी जनता को नहीं देता।'

पाँचवें, यह सिद्धान्त युद्ध और हिंसा को प्रोत्साहन देता है। इसकी यह भावना विवृत तथा तथ्यतः गलत है कि समस्त राज्यों में यह निष्पत्ति युद्ध द्वारा ही होगी कि उसका कौन सा रूप पूर्ण व सर्वोत्तम है। जोड़ का विचार है कि इस भावना से राज्य को ऐतिहासिक मामलों में अधिक अनतिक्रम व अधिकारपूर्ण काम करने का उत्तरदायक अधिकार मिल जायेगा।

अन्त में, जोड़ व भेकाइवर की इस आलोचना में भी कुछ बल है कि आदर्शवाद राज्य, समाज व सरकार में कोई अन्तर नहीं करता। वस्तुतः तीनों एक ही सत्ता हैं। लेकिन यह आलोचना केवल जर्मन आदर्शवादियों और ब्रिटिश दार्शनिक ब्रडले पर लागू होती है, पीन जैसे समस्त आदर्शवादियों पर नहीं।

महत्त्व

आदर्शवाद के विरुद्ध जाहे कितनी ही आपत्तियाँ बनीं न हों तथा व्यावहारिक दृष्टि से इसके परिणाम कितने ही घातक सिद्ध क्यों न हुए हों, यह मानना पड़ेगा कि इसने आधुनिक राजनीतिक चिन्तन पर पर्याप्त प्रभाव डाला है। राष्ट्रीय राज्यों और आधुनिक राष्ट्रवाद की स्थापना में इसका महान् योगदान है। डा. गान्धे ने सिद्धा है कि "राज्य को अन्य समस्त मानव सधों से भेद मानने, अकेले जीवन के लिये राज्य को अनिवार्य मानने तथा इस उद्देश्य से नागरिकों की निष्ठा और अपना अस्तित्व बनाये रखने के लिये नागरिकों से अनिवार्य माँगने का राज्य को अधिकारी मानने, राज्य को धर्म और अधिकारों का एकत्रित स्रोत मानने, यह मानने कि राज्य में ही व्यक्तित्व अपने अस्तित्व व जीवन का उद्देश्य पूर्ण रूप से प्राप्त कर सकता है तथा यह मानने कि बिना राज्य के मानव प्रगति और मानव सम्पत्ता असम्भव है"—ये आदर्शवाद की मान्यताएँ प्रकृत सही और निर्भीक हैं।

वर्ग सिद्धान्त

(Class Theory)

इस सिद्धान्त के जन्मदाता कार्ल मार्क्स और फ्रेडरिक एंगेल्स हैं। उनके विचार से राज्य एक स्वाभाविक संस्था नहीं है। इतिहास यह बताता है कि समाज में सदा ही दो वर्ग रहे हैं—स्वामी और दास, सामन्त और शूद्रक, पूँजीपति व श्रमिक आदि। इनमें एक वर्ग का पूँजी या सम्पत्ति का माधन, पर एक अधिकार रहा है और दूसरा केवल अपने श्रम का मालिक होने के कारण उसे बहुत वर्ग का हाथी बचने के लिये मजबूर रहा है। जिस वर्ग के हाथ में सम्पत्ति के साधन रहते हैं, राज्य में सदैव उसका साथ दिया है। संक्षेप में, राज्य 'वर्ग उत्पीड़न' और 'वर्ग शोषण' का एक साधन है।

माक्स व एंगिल्स के शब्दों में राज्य "शासक के हितों को सुरक्षित रखने का तथा अ्य वर्गों के शोषण करने का साधन या उपकरण मात्र है।" कहने को तो यह निम्न रहकर शान्ति और व्यवस्था बनाये रखने का काय करता है, लेकिन सच्चे वर्गों के कानून और व्यवस्था को बनाये रखने के बहाने यह परम्परागत हितों की रक्षा का आया है। 'यह मानव जीवन के विकास का उत्तम व स्वाभाविक साधन,' 'दूसरे अधिकारों की रक्षा करने वाला' या "उनके कल्याण में सलग्न" नहीं है, बल्कि इस उद्देश्य एक विशेष वर्ग की प्रभुता को बनाये रखना और उसे अ्य वर्गों के शोषण से खुली छूट देना है। यह वर्ग आर्थिक उत्पादन के साधनों पर नियन्त्रण स्थापित करके राज्य के बल पर श्रमिक वर्ग पर अपना आधिपत्य बढ़ बनाता है।

दूसरे शब्दों में, राज्य पूँजीपतियों का समर्थन करता है। किसी भी राज्य में धर्मक या साधारण जनता की दशा सुधारने के लिये कुछ नहीं किया जाता। वेत, पुलिस, यायालय और कानून सब पूँजीपतियों के हितों की रक्षा के लिये बने हैं। उन्हें सदैव प्रगतिशील शक्तियों को रोका है। शान्ति के समय सेना ने सदैव प्रतिक्रियाशील शक्तियों का पक्ष लेकर उभरती हुई शक्तियों को कुचलन का काय किया है। राज्य जनसाधारण के हितों के प्रतिकूल है। अतः समय समय पर जनता को राज्य के विरुद्ध अपनी शक्तियों को संगठित करना पड़ा है।

इसके अतिरिक्त, श्रमिकों पर अपना नियन्त्रण बनाये रखने के लिये राज्य माक्स के विचार से, स्कूलों और धार्मिक संस्थानों का उपयोग भी करता है। राज्य द्वारा संचालित या अनुदान प्राप्त स्कूलों में विपन्न वर्ग के बच्चों को यह शिक्षा दी जाती है कि वह राज्य के आदेशों का पालन करना चाहिये। मन्दिर, मस्जिदों का गिरजाघर यह मिश्रात हैं कि राज्य के विरुद्ध विद्रोह पाप है। उनकी दरिद्रता पूर्ववर्ती के पापों के कारण है राज्य या शासन के कारण नहीं।

नयी परिस्थितियों के अनुरूप राज्य का स्वरूप बदलता भी रहता है यदि उसके उपकरण नये शोषक वर्ग से अनुकूल हो सकें। इस कुत्सित प्रवृत्ति को रोकने का एकमात्र उपाय यह है कि गरीब लोग निरकुशतापूर्वक परम्परागत विश्वासधारा वाली शक्तियों का कुचन दें। जब वर्ग भेद मिट जायगा तो राज्य की भी कमी आवश्यकता नहीं रहेगी और वह भी समाप्त हो जायेगा।

संग्रह में, राज्य को प्रकृति के वर्ग सिद्धान्त की प्रमुख भावनाओं निम्नांकित है —

- (१) राज्य का वर्ग समर्थन से घनिष्ठ रहता है। इसमें एक वर्ग दूसरे वर्ग का शोषण करता है।
- (२) राज्य शक्ति पर आधारित है। यह शक्ति द्वारा पूँजीपति-वर्ग के हितों को सुरक्षित रखने का कार्य करता है।
- (३) यह प्रगतिशील शक्तियों का विरोधी है और उनके विकास के मार्ग में बाधा डालता है।

(५) सामाजिक व्यवस्था बदलने पर इसका स्वरूप अवश्य बदलता दिखायी देता है, परन्तु इसका चरित्र और उद्देश्य नहीं बदलता ।

(५) नाम का यह जनकल्याण का साधन है, परन्तु इसने काय गरीब वग के दमन का किया है ।

(६) निजी सम्पत्ति की सस्या के समाप्त होने पर राज्य स्वतः लुप्त हो जायेगा ।

## आलोचना

आलोचकों की राय है कि यह सिद्धान्त राज्य की प्रकृति की सही व्याख्या करने में असमर्थ रहा है । आधुनिक युग की बदलती हुई परिस्थितियों को देखते हुए यह नहीं कहा जा सकता कि राज्य पूँजीपति वर्ग द्वारा श्रमिका के शोषण का साधन है । श्रमिका के कल्याण के लिये आज विभिन्न राज्यों में जितने कानून बने हैं वे सब इस सिद्धान्त की हँसी उड़ाते हैं । राज्य वर्ग शोषण की अपेक्षा जनकल्याण का साधन है । रूस, चीन आदि साम्यवादी देशों में वर्ग भेद मिट गया है, पर राज्य नहीं मिटा—इससे स्पष्ट है कि मार्क्स व एंगेल्स की व्याख्या गलत है ।

## महत्त्व

सिद्धान्तिक रूप से आलोचनायें काफी तकसगत दिखायी देती हैं, परन्तु यथायम प्रत्यक्ष शासन व्यवस्था में चाहे वह राजतन्त्र हो या जनतन्त्र, शक्तियाँ सदैव पूँजीपति वर्ग के हाथ में संचित रही हैं । इसमें तनिक सन्देह नहीं कि आज तक के मानव इतिहास में राज्य ने सदैव निबल वर्ग के विरुद्ध साधन सम्पन्न वर्ग का ही समर्थन किया है । अतः 'वर्ग सिद्धान्त' का कितना भी विरोध क्यों न हो, यह मानना पड़ेगा कि इस सिद्धान्त में सत्य का पर्याप्त अंश है और इसने सभी आधुनिक राजनीतिक आन्दोलनों को प्रभावित किया है ।

## अभ्यासाध्य प्रश्न

- राज्य की प्रकृति सम्बन्धी विभिन्न सिद्धान्तों की आलोचनात्मक व्याख्या कीजिये ।
- राज्य एक अधिकारी है । —विवेचना कीजिये ।  
(आगरा १९६१ राजस्थान १९६२ बिफम १९६२ मगध १९६३ जबलपुर १९६०  
वाराणसी १९६४ गोरखपुर १९६२ जोधपुर १९६४)
- राज्य एक जीवित शरीर है । —इस कथन को समझाइये । आपके विचार से यह मत कहाँ तक ठीक है ? (आगरा १९६८)
- राज्य की प्रकृति के सम्बन्ध में विभिन्न शास्त्रीय सिद्धान्तों की समीक्षा कीजिये । मार्क्स के इस कथन का क्या तात्पर्य था कि 'राज्य लुप्त हो जायगा' । (आगरा १९६९)
- राज्य के सार्वभौम सिद्धान्त का वर्णन व उसकी आलोचना कीजिये ।  
(आगरा १९७० १९७२ कानपुर १९७१ सखनऊ १९६७ राजस्थान 1982)

- राज्य के सावयवी सिद्धांत का मुख्य उद्देश्य व्यक्ति तथा राज्य के एकीकरण द्वारा गण-  
विराघ को मिटाने का प्रयत्न करना है। — इस कथन का स्पष्टीकरण कीजिए तथा इस  
सिद्धांत के दोष बताइये। (कानपुर १९६६)
- राज्य विषयक आंगिक सिद्धांत राज्य के स्वरूप का कोई सन्तोषप्रद सिद्धांत नहीं है और  
न राज्य के कार्यों का उचित निर्देशक हो। — व्याख्या करें। (कानपुर १९७२)
- राज्य की प्रकृति के बादशवादी सिद्धांत की याख्या कीजिये। (सबजनर १९६९)
- राज्य के सावयव सिद्धान्त को स्पष्ट कीजिए। इसकी सीमाओं को इंगित कीजिए।  
(राजस्थान १९७७-१९७८)

## राज्य की उत्पत्ति (Origin of the State)

राजनीतिक चेतना के उदय की परिस्थितियों के विषय में इतिहास हम बहुत घोषा या विस्तृत ही नहीं जान पाता। जहाँ इतिहास विफल हो जाय हम अनुमान का सहारा लेना चाहिये।  
—गिलकाइर

राज्य की उत्पत्ति कब बयो और कस हुई—कोई नहीं जानता। क्योंकि इस प्रकार का ज्ञान प्राप्त करने के लिये कोई साहित्यिक ऐतिहासिक या पुरातत्त्व विषयक सामग्री हमारे पास नहीं है। विषय होवर राजनीति शास्त्र वेत्ताओं ने कल्पना का सहारा लेकर इस प्रश्न का समाधान करने की कोशिश की है। मानव सभ्यता के प्रारम्भिक चरण में राज्य का जन्म किस प्रकार होना सम्भव था, इस विषय में जो विभिन्न विचार प्रचलित हैं उन्हें निम्नलिखित शीपको के अन्तर्गत रखा जा सकता है—

- (१) देवी सिद्धान्त
- (२) शक्ति सिद्धान्त
- (३) आनुवंशिक सिद्धान्त
- (४) समझौता सिद्धान्त
- (५) ऐतिहासिक सिद्धान्त

### राज्य की उत्पत्ति का देवी सिद्धान्त (The Divine Origin Theory of the State)

राज्य की उत्पत्ति ईश्वर के द्वारा हुई है, यह विचार सबसे पुराना है। जिस समय विद्वानों के समक्ष कोई निश्चित और तार्किक सामग्री नहीं थी, उनके लिये यह स्वाभाविक था कि वे राज्य की उत्पत्ति को देवी इच्छा के अधीन मानते। हिन्दू, मुस्लिम यहूदी, ईसाई आदि सभी जातियों के प्राचीन धर्म ग्रन्थों में इस सिद्धान्त का उल्लेख मिलता है। मनुस्मृति में कहा गया है कि जगत की रक्षा व कल्याण के लिये ईश्वर ने राजा को बनाया और राज्य की नींव डाली। महाभारत के 'शांतिपर्व' में इस बात का वर्णन है कि जब सत्तार प्राकृतिक और अराजक अवस्था में था तो लोगों ने ईश्वर के पास पहुँचकर प्रार्थना की कि 'हे प्रभो! हम प्रधान के बिना नष्ट हो रहे हैं, हम एक प्रधान दो जिसकी हम पूजा करेंगे और जो हमारी रक्षा करेगा।' ईश्वर ने उन पर

शासन के लिये मनु को नियुक्त किया और राज्य की स्थापना हुई। इसी प्रकार यूनान के धर्मग्रन्थ ओल्ड टेस्टामेन्ट में इस धारणा के उद्धरण मिलते हैं कि ईश्वर स्वयं अपनी प्यारी जनता पर शासन के लिये राजा को चुनता, नियुक्त करता, बरखान्त करता व अवसर पड़ने पर उसकी हत्या भी करता है। राजा अपने सभी कार्यों के लिये ईश्वर के प्रति उत्तरदायी है। ईसाई धर्म गुरु भी दवी उत्पत्ति सिद्धान्त के प्रबल समर्थक हैं रहें। सन्त पौल का कहना था कि 'प्रत्येक आत्मा को उच्चतर शक्तियों के अधीन रहना चाहिये, क्योंकि ईश्वर की शक्ति के अतिरिक्त अन्य कोई शक्ति नहीं है। सभी सामारिक शक्तियाँ परमात्मा के द्वारा दी हुई हैं। अतः जो उनकी अवज्ञा करता है वह ईश्वर की आज्ञा का उल्लंघन करता है, तथा जो भी लोग ऐसा करते हैं उन पर ईश्वर का माग गिरेगा।' कुरान में भी लिखा है कि सभी सत्तायें छुदा के आदेश से बनती हैं। इस्लाम भी राज्य को ईश्वरीय सत्ता के रूप में देखता है। प्राचीन यूनानी साहित्य में भी दवी सत्ता के प्रसंग मिलते हैं। 'इलियड' महाकाव्य में कवि हामर ने राजसत्ता की दवी स्थिति को स्वीकार किया है।

### सिद्धान्त की व्याख्या

राज्य की उत्पत्ति के दवी सिद्धान्त के अनुसार राज्य एक दवी कृति है। इनकी स्थापना ईश्वर के द्वारा हुई है। राजा जिस अधिकार से अपने राज्य पर शासन करता है वह उसे ईश्वर से प्राप्त होता है। राजा पृथ्वी पर ईश्वर का प्रतिनिधि है। ईश्वर सम्पूर्ण सृष्टि का रचयिता है। ससार में जो भी वस्तुयें पायी जाती हैं, ईश्वर का देन हैं। मनुष्य पशु पक्षी प्रकृति, नक्षत्र, ग्रह सभ ईश्वर की देन हैं। ईश्वर ही सृष्टि के प्रारम्भ में मनुष्यों को ज्ञान देता है और समय समय पर अवतार लेकर या पगम्बर भेजकर लोगों को सत्य का भाग दिखाता है। राज्य की उत्पत्ति भी ईश्वर के द्वारा हुई है। मानव-व्यवस्था के लिये उसने ही राज्य बनाया और-किसी एक व्यक्ति को राजा के रूप में जनता पर शासन करने के लिये नियुक्त किया था। इस सिद्धान्त के अनुसार राजा के आदेशों का पालन करना प्रजा का धर्म है। राज्य का विरोध न केवल कानूनी अपराध है, अपितु पाप भी है। राजा प्रजा और विधि दोनों से ऊपर है और ईश्वर के अतिरिक्त अन्य किसी सत्ता के सम्मुख उत्तरदायी नहीं है।

मानव इतिहास में एक सम्ची अवधि तक राज्य की उत्पत्ति का दवी सिद्धान्त की मायता प्राप्त रही। प्राचीन मिस्र, चीन जापान, भारत और यूरोप में इस सिद्धान्त का प्रचलन व अनेक प्रमाण मिलते हैं। मिस्र में राजा को 'नूब पुत्र' समझा जाता था। जापानी लोग आज भी राजा को 'मिकाडो' (सूर्य-देव का पुत्र) कहते हैं। राबर्ट क्रिस्चर का कहना है कि आदम (Adam) प्रथम राजा था तथा वर्तमान राजा उसके उत्तराधिकारी हैं या कह जाने चाहिये।

मध्य युग में ईसाई चर्च ने इस सिद्धान्त का धुला समय और प्रचार किया। नहा इस सिद्धान्त की आठ में उसने राज्य का चर्च स हय व नीचा ठहराने का भी किया। धार्मिक गुणारर सुपर और जॉन काल्विन ने इस सिद्धान्त का सहा



निरकुश राजतन्त्र का समयन किया। सोलहवीं और सत्रहवीं शताब्दी के कुछ शक्तिशाली राजाओं ने भी इस सिद्धांत का समयन किया। इनमें इंग्लण्ड के जेम्स प्रथम और फ्रांस के लुई चौदहवें का नाम उल्लेखनीय है। समय के प्रवाह के साथ-साथ लोगों के दृष्टिकोण में परिवर्तन आ गया है। आज के वैज्ञानिक युग में लोगों की इस सिद्धान्त के प्रति आस्था नहीं पायी जाती।

## राजाओं का दबी अधिकार

राज्य की उत्पत्ति के दवा सिद्धांत में धीरे-धीरे राजाओं के दबी अधिकारों के सिद्धांत का रूप ले लिया। देवी अधिकार का सिद्धांत राज्य की उत्पत्ति की अपेक्षा राजमत्ता के स्वरूप पर प्रकाश डालता है, परन्तु विषय की स्पष्टता और सुविधा के लिये इसका यहाँ संक्षिप्त विवरण देना आवश्यक है।

राजा के दबी अधिकार का विशद वर्णन हमें जेम्स प्रथम की पुस्तक 'स्वतंत्र एकतन्त्रों का सत्य कानून' (Trew Law of Free Monarchies) में मिलता है। उसका विचार से "राजा लोग पृथ्वी पर ईश्वर की खास सेती हुई मूर्तियाँ हैं और उनके आदेशों की अवज्ञा ईश्वर की अज्ञाता है। जिस तरह परमात्मा के कृत्य का विरोध करना नास्तिकता और ईश्वर निन्दा है, उसी तरह एक प्रजाजन में यह भाव होना कि राजा क्या कर सकता है अथवा यह कहना कि राजा यह नहीं कर सकता, अधम और ईश्वर-विरोध है। इस धरती पर राजतन्त्र का राज्य सर्वोच्च है, क्योंकि राजा लोग धरती पर भगवान के केवल सहायक और भगवान के सिंहासन पर बैठने वाले भगवान के अभिकर्ता ही नहीं, प्रत्युत स्वतंत्र भगवान द्वारा वे भगवान के रूप कहे जाते हैं।"<sup>1</sup>

इस सिद्धान्त का आधार बनाकर जेम्स प्रथम ने ब्रिटिश संसद में 9 मार्च 1603 को घोषणा की कि 'राजा कभी दुराचारी नहीं हो सकता। यदि कोई राजा दुराचारी भी हो तो इसका अर्थ यह है कि उसको ईश्वर ने जनता को उसके पापों का दण्ड देने के लिये भेजा है। अतः यदि जनता ऐसे राजा से छुटकारा पाने की चेष्टा करती है, तो उसका यह कार्य सवधा अनुचित और कानून विरुद्ध है।' एक अन्य स्थान पर वह लिखता है, "एक दुष्ट राजा के आचरण की जाँच भी ईश्वर के द्वारा ही की जा सकती है, उसके प्रजाजनो या अन्य किसी मानवीय सत्ता द्वारा नहीं।

आश्चर्य की बात यह है कि प्राचीन भारत में दबी अधिकार के सिद्धान्त का ऐसा रूप नहीं था। उस काल में लोग अच्छे राजा को निःसन्देह ईश्वर का अंश मानते थे परन्तु बुरे राजा में वे राक्षस का अंश देखते थे। अच्छे राजा को सब प्रकार का सहयोग व निष्ठा मिलती थी और बुरे राजा के विरुद्ध न केवल विद्रोह करने अथवा उसे गद्दी से उतारने पर जोर दिया जाता था, अपितु उसकी हत्या भी तकसमत ठहराई जाती थी।

संक्षेप में, दबी अधिकार का सिद्धांत राजाओं की असीमित सत्ता और निरकुशता का समयन करता है। डा फिगिस (Figgis) के विचार से इसकी मुख्य मायताएँ चार हैं —

प्रथम—राजतन्त्र देवी इच्छा के अनुकूल है।

द्वितीय—वशानुगत अधिकार अटल हैं।

तृतीय—राजा केवल ईश्वर के प्रति उत्तरदायी है, तथा

चतुर्थ—किसी विधिवत् नियुक्त राजा के प्रति विद्रोह करना केवल अपराध ही नहीं, पाप भी है।<sup>2</sup>

## सिद्धान्त का पतन

सत्रहवीं शताब्दी के अन्तिम चरण में इस सिद्धान्त की भीषण प्रतिध्वनि हुई। इंग्लैण्ड की औद्योगिक क्रांति ने इसकी मान्यताओं को हिला दिया। 'राजाओं के दो अधिकार' सिद्धांत में लोगों का शासकों के स्वायत्त और सत्ता लोपना की गंध आने लगी। बुद्धिवाद और राजनीतिक चेतना के विकास के परिणाम स्वरूप लोगों में ब्रह्म विश्वास तथा धर्म के प्रति अंध श्रद्धा में कमी आयी और वे इस सिद्धान्त की शासक राज्य की उत्पत्ति के किसी अन्य सन्तोषजनक सिद्धांत की खोज में जुट गये। गतिशील ने इस सिद्धांत के पतन के लिये तीन बातों को जिम्मेदार ठहराया है—

- (१) सामाजिक सयोजन के सिद्धांत का उदय तथा उसके अन्तर्गत स्वीकृति (consent) की महत्ता,
- (२) आध्यात्मिक शक्ति से पृथक् सांसारिक शक्ति की प्रधानता या दूसरे शब्दों में ईसाई धर्म और राज्य का विपोजन (पृथक्करण), तथा
- (३) लोकतन्त्रवाद के अभ्युदय के कारण स्वेच्छाचारी शासन का विराट और खण्डन।

## सिद्धान्त की आलोचना

वर्तमान युग में देवी उत्पत्ति का सिद्धांत तकमगल प्रतीत नहीं होता। ब्रुंनर रसल ने लिखा है कि "यह सम्पूर्ण सिद्धांत आधुनिक मस्तिष्क को इतना विचित्र लगता है कि यह विश्वास नहीं होता कि लोगों ने कभी सम्भोरता से इसकी व्याख्या की होगी।" उसके विरुद्ध सामान्यतः निम्नांकित तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं—

१ अवज्ञानिक—जे एन फिनिश ने लिखा है कि आजकल लोग देवी उत्पत्ति के सिद्धान्त में विश्वास नहीं करते, इसका मुख्य कारण यह है कि यह सिद्धान्त केवल आस्था के आधार पर स्वीकार किया जा सकता है, तर्कों के आधार पर नहीं। जॉन्स डेवियन ने सिद्ध कर दिया है कि विश्व की कोई भी वस्तु ईश्वर निमित्त नहीं है वह स्वाभाविक विकास का परिणाम है। अतः देवी सिद्धान्त पूर्णतः अवज्ञानिक है।

२ अनतिहासिक—मानव-इतिहास में इस बात का कोई संकेत नहीं मिलता कि राज्य ईश्वर की रचना है। राज्य की उत्पत्ति वस्तुतः मानव जीवन की आवश्यकताओं के कारण हुई है। राज्य का ईश्वर की रचना मान लेना सबका अनतिहासिक यह राज्य का आलोचना तथा परिवर्तन की स्थिति से ऊपर उठा देता है। प्रो

चक्रवर्ती के विचार से "१६८८ की क्रान्ति ने इस सिद्धान्त को इतिहास के कूड़े के ढेर में पहुँचा दिया है।"<sup>3</sup>

३ धामक और धमग्रन्थों की गलत व्याख्या पर आधारित—यह कहना कि प्राचीन धमग्रन्थों में देवी सिद्धान्त का समर्थन किया गया है, सवथा गलत है। अनेक धमग्रन्थों में देवी सिद्धान्त के विरोध में तर्क मिलते हैं। महाभारत के 'शांतिपर्व' में एक अन्य स्थल पर राज्य को मनुष्यों के समझौते का परिणाम बताया गया है। बाइबिल हमें सिखाती है कि 'जार (शासक) की वस्तुएँ जार की सौंप हैं तथा परमात्मा की परमात्मा को" इससे राज्य की देवी उत्पत्ति का निश्चय नहीं होता। मिलक्राइस्ट का विचार है कि "न्यू टेस्टामेण्ट में बहुत कुछ देवी सिद्धान्त के विरुद्ध है।"

४ मनुष्य के योगदान की उपेक्षा—राज्य एक मानवीय सत्ता है। उसके विकास में तथा उसके स्वरूप में होने वाले परिवर्तनों में मनुष्य का बहुत बड़ा योगदान है—इस सत्य की अवहलना नहीं की जा सकती। लेकिन राज्य को ईश्वर की कृति बताकर देवी सिद्धान्त ने इसके निर्माण और विकास में मनुष्यों के योगदान की उपेक्षा करने की भारी भूल की है।

५ प्रतिक्रियावादी सिद्धान्त—यह सिद्धान्त प्रतिक्रियावादी है। इसे मान लेने का अर्थ मनुष्य की चेतना व चिंतन शक्ति का गला घोटना होगा। राज्य को ईश्वर की रचना और राजाशा को ईश्वर की आगा घोषित करने से मनुष्य भाग्यवादी बन जायगा, उसका नैतिक मनोबल गिरेगा और राज्य के दमनचक्र का विरोध करने की शक्ति उसमें नहीं रहेगी। मनुष्य को मूढ़ और जड़बल बनाने का यह एक अच्छा बहाना है।

६ अनुदारता व निरकुशता का समर्थक—यह सिद्धान्त राजा को देवपुरुष बताकर, उसे सर्वशक्तिमान घोषित करके, तथा जनता को उसके विरुद्ध कोई अधिकार न देकर अन्ततोगत्वा निरकुशता को प्रोत्साहन देता है। इसका एक उदाहरण लुई चौदहवें का यह वाक्य है कि "मैं ही राज्य हूँ।" इतिहास साक्षी है कि इस सिद्धान्त की आड़ में अनेक महत्वाकांक्षी शासकों ने अपनी जनता पर अकथनीय अत्याचार किये।

७ धर्म और बुद्धि का विरोधी—यदि यह मान भी लिया जाय कि राजा ईश्वर का प्रतिनिधि है, तो दुराचारी राजा को भगवान की प्रतिमूर्ति बताकर समर्थन देने की बात करके इस सिद्धान्त ने धर्म और विवेक दोनों का अपमान किया है। ईश्वर दयालु, जगत् पालक और सर्वज्ञानी कहा जाता है। राजा के दुराचारी होने का अर्थ है कि या तो राजा ईश्वर का प्रतिनिधि नहीं है और यदि है तो ईश्वर दयालु, जगत् पालक और सर्वज्ञानी नहीं है।

८ अतार्किक और एकपक्षीय—देवी सिद्धान्त सरकार के एकतन्त्रीय रूप की ही व्याख्या करता है। उसके विचार से राजतन्त्र ही सर्वोत्तम व्यवस्था है और ईश्वर ने उसे ही जन्म दिया है। यदि ईश्वर केवल राजतन्त्र का ही समर्थक है तो दुनिया में दूसरी शासन-पद्धतियाँ कैसे विकसित हो गयीं? वर्तमान जनतन्त्रवादी मान्यताओं के साथ यह सिद्धान्त बिल्कुल मेल नहीं खाता, क्योंकि राज्य में शासन अब वशानुक्रम की

अपेक्षा निर्वाचन विधि से पसता है। गिस्कार्डिस्ट ने लिखा है कि "आधुनिक राष्ट्रपति के लिये जो जनता द्वारा चुना जाता है, इस बाबे की स्वीकार करना कठिन हो जाता है कि उसे अपने अधिकार ईश्वर से मिले हैं।"

६ कृत्रिम अमृत व स्वाधपूण—यह एक बनावटी, शास्त्रीय दृष्टि से दोषपूर्ण और राज्य की गलत व्याख्या करने वाला सिद्धान्त है। सम्भवतः कुछ स्वेच्छाचारी शासक ने मध्य युग में अपनी सत्ता का समर्थन प्राप्त करने के उद्देश्य से इसे धर्म के ठेकेदारों के साथ मिलाकर रचा है। इसमें शासकों के स्वाध और अवसरवाद की बू आती है। प्रो. कार्लेण्डर के शब्दों में 'यह मात्र एक शारीरिक पकावट है, इसमें पढ़ने योग्य कुछ भी नहीं है।'<sup>4</sup> यहाँ तक कि ब्रिटेन के शासक भी, जहाँ यह सिद्धान्त जन्मा है, इसे नहीं मानते।

### महत्त्व

ईवी सिद्धान्त की उपर्युक्त आलोचनाओं का अर्थ यह नहीं कि इस सिद्धान्त में कुछ भी सत्य और सारपूर्ण नहीं है। इस सिद्धान्त से हमें बोध होता है कि सभ्यता के आरम्भिक काल में मानव-जीवन पर धर्म का कितना अधिक प्रभाव था। इससे यह भी सिद्ध होता है कि मनुष्य में शान्ति और व्यवस्थित ढंग से रहने की एक स्वाभाविक कामना होती है जो अतन्त राज्य को सम्भव बनाती है। राज्य को ईश्वरीय सत्ता बताकर इसने अग्रत्यक्ष रूप से उसका उद्देश्य सामाजिक कल्याण बताया है।

गडिल का मत है कि ईवी उत्पत्ति के सिद्धान्त ने मनुष्य की उस समय आज्ञा पालन करना सिखाया जब वह स्वशासन के लिये पूणत अयोग्य था। मध्यकालीन यूरोप को इसी सिद्धान्त ने नष्ट होने से बचाया। उस युग की विच्छेदी जनता के हृदय में इस सिद्धान्त ने ईश्वर का भय दिखाकर उन्हें एकता के सूत्र में पिरोने की शक्ति दी, वहाँ शान्ति बनाये रखने में सफलता पायी तथा जनसाधारण के प्राणा की रक्षा की। इससे अतिरिक्त इस सिद्धान्त का सबसे बड़ा गुण यह है कि यह जनता में शान्ति प्रियता की भावना तथा कानून के प्रति सम्मान व निष्ठा पैदा करता है जो राज्य की समृद्धि व सुदृढ़ता के लिये बहुत आवश्यक है।

### शक्ति-सिद्धान्त (Force Theory)

जॉ बोवॉ, ह्यूम, ओवेनहाइमर, जक्स आदि विद्वानों का मत है कि राज्य युद्ध अथवा शक्ति प्रयोग का परिणाम है। इसका आरम्भ मनुष्य द्वारा मनुष्य को पकड़ने और उसे दास बनाने से हुआ होगा।<sup>5</sup> अपनी प्रारम्भिक अवस्था में राज्य मुख्यतः एक सामाजिक संस्था रही होगी जिसे विजयी कबील न पराजित लोगों के समूह पर

4 Introduction to John Locke's Two Treatises of Civil Government  
London (1953) p X

5 Leacock, Elements of Political Science p 32

जवरन घोष दिया होगा।<sup>6</sup> जब्त के कथनानुसार “यह सिद्ध करने में लेशमात्र भी कठिनाई नहीं होती कि आधुनिक ढंग समस्त राजनीतिक समुदायों का प्रादुर्भाव सफल युद्धों के परिणामस्वरूप हुआ है।”

राज्य की उत्पत्ति के शक्ति सिद्धान्त का मनोवैज्ञानिक आधार यह है कि मनुष्य स्वभाव से एक आक्रामक प्राणी है। उसमें शक्ति प्राप्त करने तथा दूसरों से अपनी शक्ति स्वीकार कराने की एक जमजात लालसा होती है। राज्यविहीन अवस्था में जब व्यवस्था और कानून नहीं होंगे किसी महत्वाकांक्षी शक्तिशाली व्यक्ति ने अपने साधियों की सहायता से एक बड़े आकार की निश्चित भूमि पर अपना स्थायी आधिपत्य स्थापित कर लिया होगा, जिससे राज्य की उत्पत्ति हुई है।<sup>7</sup>

संक्षेप में, शक्ति-सिद्धान्त मनोवैज्ञानिकता, विकास के नियम, नियंत्रण और क्षेत्र की दृष्टि से इतिहास की इस प्रकार व्याख्या करता है कि शक्ति ही राज्य की उत्पत्ति के एक मात्र तत्त्व के रूप में उभरकर सामने आती है। यह सिद्धान्त यह सिद्ध करने का प्रयास करता है कि—

- (अ) राज्य की उत्पत्ति शक्ति से ही हुई है। यह शक्तिशाली व्यक्तियों का कमजोर व्यक्तियों पर आधिपत्य स्थापित करने का परिणाम है,
- (आ) शक्ति ही न्याय है। ‘जिसकी साठ्ठी उसकी भत्त’ यह प्रकृति का नियम है,
- (इ) मानव इतिहास में इस बात के अनेक प्रमाण हैं कि राज्यों की स्थापना शक्ति का परिणाम है। स्पेन और सोम्बार्डी के राज्य इसी प्रकार स्थापित हुए। नामन लोगों ने नवीं शताब्दी में रूस में, दसवीं में नॉरमण्डी तथा ग्यारहवीं शताब्दी में इंग्लैण्ड में शक्ति के बल पर ही अपना आधिपत्य स्थापित किया था, तथा
- (ई) आज भी बाहरी सुरक्षा और आन्तरिक शान्ति बनाये रखने के लिये राज्यों को शक्ति पर निर्भर रहना पड़ता है। जिससे स्पष्ट है कि राज्य शक्ति से ही जन्मा है।

### शक्ति-सिद्धान्त का विकास और प्रयोग

देवी उत्पत्ति के सिद्धान्त की भांति राज्य की उत्पत्ति का शक्ति-सिद्धान्त भी बहुत पुराना है। विभिन्न युगों में विद्वानों ने अपने-अपने राजनीतिक उद्देश्यों का समर्थन करने के लिये इस सिद्धान्त का सहारा लिया है।

प्राचीन भारत में शक्ति सिद्धान्त का प्रयोग—प्राचीन भारत में किसी भी विद्वान ने शक्ति सिद्धान्त का प्रतिपादन नहीं किया, परन्तु ऐतरेय ब्राह्मण में इस प्रकार का वर्णन है कि देवामुर सग्राम में असुरों से देवता पराजित हुए और इसका कारण

6 State during first stages of its existence is a social institution forced by a victorious group of men on a defeated group —Oppenheimer

7 E. Jenks, *A History of Politics* p. 71

8 बाल्तावर लिखता है कि ‘प्रथम राजा एक भाग्यशाली योद्धा था।’

उन्होंने राजा का न होना माना। अतः उन्होंने राजा को चुनन का सकल शक्ति  
 डा जायसवाल का इस सम्बन्ध में मत है कि आरम्भ में वार्यों ने द्रविड़ों से राजा  
 की सत्ता को ग्रहण किया जिन्हें वे असुर कहते थे आरम्भ में को मुर या देवता  
 आदिवासियों के प्रति घणा व अपन वष व विजित प्रदेन के लिये उन्मल चित्ता ने  
 उनमें आययण की भावना<sup>10</sup> को मुदृढ बनाया तथा उन्होंने राज्य क शक्ति पर  
 आधारित हान का समयन किया।

सोफिस्टा द्वारा यूनान में प्रयोग—साफिस्ट वकीलों की तरह पसा तकर प्रया  
 अध्यापक वान यूनानी नवयुवकों को दत्त थे। वे शक्ति का सत्य मानते थे। केलास्को  
 रहता था कि 'बलवान की शक्ति हो पाय और कानून का स्रोत है, विषमता प्राकृतिक  
 नियम है, निबल से बलवान थोड़ा होता है।' अतः साफिस्टा ने राज्य की उत्पत्ति का  
 कारण बताया—प्रथम, शक्तिशाली व्यक्ति ने निबल को मार भगाया और दूसरे,  
 शक्तिशाली ने निबल व्यक्तियों को अपनी अधीनता में रहने के नियम विवश कर  
 दिया।

चर्च समझकों द्वारा प्रयोग—मध्य युग में पश्चिमी यूरोप में राज्य और वच  
 क ग्रीक आधिपत्य के लिये सघन चला। चर्च के समझकों ने अपनी श्रद्धा स्थापित  
 करने तथा राज्य की निंदा करने के उद्देश्य से इस सिद्धान्त का प्रयोग किया। उनका  
 कहना था कि राज्य एक निम्न कोटि की सत्ता है। इसका उत्पत्ति उद्बुद्धता, लूटमार,  
 हत्या और कपट से हुई है। चर्च इसके विपरीत एक ईश्वरीय सत्ता है। यह लोग को  
 मुनि का साधन है। अतः आवश्यक है कि राज्य चर्च के नियन्त्रण में रहे और उनकी  
 आज्ञा का पालन करे।

आधुनिक युग में व्यक्तिवादियों द्वारा प्रयोग—राज्य के कार्यक्षेत्र को न्यूनतम  
 बनाने के उद्देश्य से, आधुनिक युग में, व्यक्तिवादियों ने इस सिद्धान्त का सहारा लिया  
 है। उनके विचार से चूंकि राज्य शक्ति पर आधारित है, इसलिये मानव हितों के प्रति  
 कूल है। वे राज्य को व्यक्ति के जीवन में कम-से कम हस्तक्षेप करने और उसे अधिक-से  
 अधिक स्वतन्त्र छोड़ देने की मांग करते हैं ताकि व्यक्ति क नतिक और चारित्रिक गुणों  
 को विकसित होने का पूरा अवसर मिल सके।

माक्सवादीयों व अराजकतावादियों द्वारा प्रयोग—माक्सवादी समाजवादी श्री  
 राज्य को शक्तिमूलक सत्ता मानते हैं जो पूँजीपतियों की निजी सम्पत्ति की रक्षा करने  
 का एक साधन है। इसने सम्पूर्ण समाज के हितों की रक्षा करने की अपेक्षा सर्व  
 निधन वगैरे शोषण में पूँजीपतियों का साथ दिया है। अतः अत्याय, दमन और शोषण  
 के इस साधन की समाप्ति वाछनीय है।

लेकिन माक्सवादी राज्य को तत्काल समाप्त करने के पक्ष में नहीं हैं। वे इसे  
 मजबूत की जानावाही के ताल तक बनाये रखना चाहते हैं। परन्तु अराजकतावादी तो  
 इसका कट्टर दुश्मन है और तत्काल ही राज्य मस्या को मिटा देने के पक्ष में हैं। वे इस

9 K. M. Jaysawal Hindu Polity, p 23

10 H. N. Sinha, The Development of Indian Polity p 23

‘आवश्यक बुराई’, सामाजिक नाभूर’ और व्यय की सस्था’ मानते हैं, जो अपनी शक्ति व बल पर ही मनुष्य को उसकी इच्छा के विरुद्ध कार्य करने को विवश करता है। अराजकतावाद के अनुसार सेना, पुलिस और न्यायालय मनुष्य को अच्छा बनाने की अपेक्षा अपराधी बनाते हैं। वे राज्य के मूल में शक्ति का हाना इसका सबसे बड़ा दुगुण मानते हैं।

फासीवादियों द्वारा प्रयोग—बीसवीं शताब्दी के अनेक जर्मन लेखकों, ट्रोस्ट्के, वनशार्डों, सोरल, नीत्शे आदि ने शक्तिशाली का निबल पर शासन एक प्राकृतिक सत्य बताया है तथा शक्ति सिद्धांत के आधार पर युद्ध को यायाचित ठहराया है। ट्रोस्ट्के लिखता है कि ‘जनता की आक्रमण और प्रतिरक्षा की शक्ति का नाम ही राज्य है और उसका प्रथम कृत्य युद्ध का संचालन तथा याय की व्यवस्था करना है।’ बट आगे लिखता है कि ‘इतिहास की शान राष्ट्रा के निरंतर संघर्ष में छिपी हुई है तथा शास्त्र का प्रेम इतिहास के अंत तक चसता रहेगा।’ जनरल फानहार्डी (General Von Bernhardi) युद्ध का प्राणी जगत की सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकता मानता है। उसके विचार से “शक्ति ही श्रेष्ठ सत्य है और क्या उचित है तथा क्या अनुचित इसका नियम युद्ध के द्वारा ही होगा।” अन्य अग्राष्टवादियों—नीत्शे व सोरल—ने शक्ति सिद्धांत के आधार पर लोक अधिनायकवाद का प्रचार किया है। प्रथम महायुद्ध के बाद जर्मनी में हिटलर और इटली में मुसोलिनी ने इनकी शिक्षाओं को व्यावहारिक रूप दिया था तथा कुछ ही वर्षों में विश्व को द्वितीय महायुद्ध की ज्वाला में ज्वाककर शक्ति सिद्धान्त को राज्य का आधारभूत सिद्धांत सिद्ध करने का प्रच्छन्न प्रयास किया था।

## शक्ति-सिद्धान्त की आलोचना

शक्ति सिद्धान्त में अनेक दोष और सीमायें हैं, जिन्हें निम्नांकित शीपको के अंतर्गत व्यक्त किया जा सकता है —

१ शक्ति राज्य की उत्पत्ति का आधार नहीं हो सकती—यह सत्य है कि प्राचीन काल में राज्या के निर्माण में शक्ति की उल्लेखनीय भूमिका रही है, लेकिन केवल शक्ति को ही राज्य की उत्पत्ति का आधार मानना गलत है। राज्य का जन्म अनेक तत्वों के परिणामस्वरूप हुआ है—जैसे रक्त-सम्बन्ध, सम्पत्ति व राजनीतिक चेतना का विकास आदि। शक्ति कभी भी समाज में एकता की स्वाभाविक भावना का विकास नहीं कर सकती। मकाइवर ने लिखा है कि “यदि सामान्य इच्छा के अधीन न रखी जाय तो शक्ति हमेशा विघटन ही करती है।” यदि केवल शक्ति के प्रयोग से ही राज्य का निर्माण हो सकता तो समुद्री सुटेरो का जहाज या विद्रोही सेना का क्षेत्र भी राज्य कहलाता।<sup>11</sup> राज्य में शक्ति के अस्तित्व को नकारा नहीं जा सकता, लेकिन अन्तिम रूप में सामाज्य बल्याप की सामूहिक जन भावना ही राज्य को सम्भव बनाती है। लोकों ने ठीक लिखा है कि “शक्ति सिद्धान्त का दोष यह है कि यह उस वस्तु को

सर्वाधिक महत्त्व देता है जो समाज के विकास में केवल एक तत्त्व रही है और उसी में एकमात्र नियामक तत्त्व मान लेता है।<sup>12</sup>

२ शक्ति से उत्पन्न राज्य स्थायी नहीं हो सकता—गितिकाइस्ट ने लिखा है कि “शक्ति राज्य की आत्मा नहीं, अपितु एक कसौटी है।” यदि यह राज्य की आत्मा स जाय तो राज्य का अस्तित्व उसी समय तक ही रहेगा जब तक कि शक्ति विद्यमान है। “याय के साथ शक्ति राज्य का स्थायी आधार है, न्याय के बिना शक्ति अधिक-से-अधिक अस्थायी हो सकती है। शक्ति का न्यायपूर्ण ढंग से प्रयोग न करने से ही राष्ट्र का तय होई है। अतः राज्य सरकार व अन्य मानवीय संस्थाएँ केवल शक्ति से उत्पन्न पाशविक शक्तियाँ न हों।<sup>13</sup>

३ राज्य का आधार सामान्य इच्छा है—सुप्रसिद्ध अंग्रेज दार्शनिक टी एच ग्रीन का मत है कि “राज्य का आधार शक्ति नहीं, इच्छा है” तथा इसी सामान्य इच्छा राज्य की उत्पत्ति हुई है। उसके विचार से प्रत्येक मनुष्य में अपने विकास की स्वाभाविक इच्छा विद्यमान होती है जिसके लिये वह स्वतन्त्रता को आवश्यक समझता है। अधिकारों के अभाव में स्वतन्त्रता की बात करना अर्थहीन है तथा अधिकार केवल राज्य में ही मिलते हैं। अतः मानवीय स्वतन्त्रता की रक्षा करने के उद्देश्य से ही राज्य का जन्म हुआ है और उसका आधार मनुष्य की नतिक इच्छा है। डा. वर्मा ने भी इसी मत का समर्थन करते हुए लिखा है कि “राज्य मनुष्य की एक तीव्र सामाजिक आवश्यकता है। शक्ति संपन्न, व्यवस्था तथा चरित्र बल से उत्पन्न होती है। अतः राज्य का वास्तविक आधार नतिक भावना है जो स्थायी है।” शक्ति सिद्धान्त का दोष यह है कि इसने राज्य के निर्माण में इच्छा सहयोग तथा नतिक उद्देश्यों का नजर न दाय कर दिया है।

४ शक्ति सिद्धान्त का व्यावहारिक पक्ष भयानक है—आलोचकों की राय है कि शक्ति सिद्धांत का व्यावहारिक पक्ष बहुत भयानक है। यह हिंसा क्रान्ति निरकुशता आदि निम्न काटिक के गुणों पर बल देता है। इसके मानन का अर्थ जिसकी ताकत उसकी भस वाली उक्ति का समर्थन करना होगा। इससे लोग की स्वतन्त्रता सकट में पर जायेगी। जनमत “याय, स्वतन्त्रता, समानता और वधुत्व की भावना का समाज में कोई स्थान नहीं होगा। इससे व्यक्तियों व समूहों के पारस्परिक संघर्षों तथा अन्तर्राष्ट्रीय यद्ों को प्रोत्साहन मिलेगा, जिसमें कमजोर व निबल नष्ट हो जायेंगे और समाज को कान्ध रचना कठिन हो जायेगा।

शक्ति सिद्धांत में सत्याश

शक्ति सिद्धांत की उपरोक्त आलोचनाएँ चाहे कितनी ही तार्किक व प्रचुर हों न लगे, इस सत्य को झुठलाया नहीं जा सकता कि राज्य की उत्पत्ति में शक्ति की ही प्रमुख भूमिका रही है। आलोचकों का दोष यह है कि उन्होंने आधुनिक जनतान्त्रिक, सम्य और विकसित राज्यों के स्वभाव को ध्यान में रखकर राज्य की उत्पत्ति में शक्ति

12 Leacock Elements of Political Science p 33

R N Gilchrist Principles of Political Science p 77



की भूमिका का मूल्यांकन किया है। वे यह भूल जाते हैं कि हजारों वर्ष पूर्व राज्य का जन्म उस समय हुआ था जब मनुष्य अन्न सभ्य, बबर व स्वार्थी था। यूनान, मिस्र व राम के राज्य, जिनमें अगणित लोगों को पशुओं की तरह दास के रूप में खरीदा और बेचा जाता था, क्या सामान्य इच्छा पर आधारित थे ? जारवादी रूस, फासीवादी इटली, नाजीवादी जर्मनी तथा कम्युनिस्टांग चीन क्या जनता की नतिक इच्छाओं से जन्मे थे ?

इतिहास साक्षी है कि हमें सभ्य राज्य की अवस्था तक पहुँचने के लिये अगणित विद्रोहों, क्रान्तियों और हत्याओं के दौर से गुजरना पड़ा है। शक्ति ने सर्वत्र ही राज्य बनाये और बिगाड़े हैं। बमला देश का ताजा उदाहरण हमारे सामने है, जिसके निर्माण में प्रमुख भूमिका शक्ति की रही है, नैतिक इच्छा की नहीं। इच्छाओं की अत्याचारी शासकों ने सर्वत्र सगीनों से कुचला है। इच्छाओं को जब पार्श्विक शक्ति का समर्थन मिला है, सभी राज्य बने या बिगड़े हैं। आज भी राज्य के अस्तित्व को बनाये रखने के लिये सेना और पुलिस की आवश्यकता पड़ती है। “राज्य हिंसा का केन्द्रोद्भूत और सगठित रूप है। व्यक्ति के आत्मा होती है, किन्तु राज्य आत्मा से शून्य मशीन है, उसे कभी हिंसा से, जिससे उसकी उत्पत्ति हुई है, पृथक् नहीं किया जा सकता।”<sup>14</sup> सात्की ने ठीक लिखा है कि राज्य एक शक्ति-संगठन (power organisation) है जिसे अपनी इच्छाओं को लागू कराने के लिये शक्ति पर निर्भर रहना पड़ता है—शक्ति सिद्धान्त हमें इसी सत्य का ज्ञान कराता है।<sup>15</sup>

### आनुवंशिक सिद्धान्त (The Genetic Theory)

कुछ राजनीति शास्त्र वेत्ताओं ने राज्य की उत्पत्ति न तो शक्ति द्वारा मानी है और न उसे ईश्वर द्वारा निमित्त ही बताया है। उन्होंने राज्य को सामाजिक संगठनों का एक स्वाभाविक चरमबिंदु माना है। वे परिवार को प्रारम्भिक सामाजिक संगठन मानते हैं, जिसका निर्माण जीवन की आवश्यकताओं की पूर्ति के उद्देश्य से होता है। अरस्तू के विचार से राज्य परिवार का ही निकसित रूप है। क्योंकि परिवार में ही मनुष्य की प्रारम्भिक आवश्यकताओं की पूर्ति के दौरान उनमें पारस्परिक आदान प्रदान व सम्पर्क की प्रवृत्ति का विकास होता है। इस सम्पर्क की प्रवृत्ति से, जिसे हम सामाजिक वृत्ति कहते हैं, दूरस्थ परिवार समिलष्ट रूप में बसने की आवश्यकता अनुभव करते हैं। समिलष्टीकरण के इस क्रम में कुछ समय के उपरांत संगठित प्रशासन की आवश्यकता अनुभव होती है जिससे राज्य की उत्पत्ति होती है। लोकोक ने इस विकासक्रम का वर्णन करते हुए लिखा है कि “पहले एक गृहस्थी, फिर एक पितृ प्रधान परिवार, फिर समान नस्ल के व्यक्तियों की एक जाति और फिर अन्त में एक राष्ट्र—सामाजिक संगठन की श्रृंखला का निर्माण इसी आधार पर हुआ है।”<sup>16</sup>

14 Mahatma Gandhi Quoted in G N Dhawan, *The Political Philosophy of Mahatma Gandhi* (1957) p 282.

15 Harold Laski, *The State in Theory and Practice* pp 29-30.

16 Leacock op cit, p. 380

संक्षेप में, राज्य एक स्वाभाविक समस्या है। यह मनुष्यों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये निमित्त उनकी सामाजिक वृत्तियाँ का परिणाम है। इसकी प्रारम्भिक इकाई परिवार है। मफाइवर के शब्दों में, परिवार में वे सभी नियन्त्रण व प्रतिबंध आते हैं जो कि सरकार की आत्मा हैं। परिवार का विकासक्रम में नये-नये परिवार बने जाते हैं जो कि सरकार की आत्मा हैं। परिवार का विकासक्रम में नये-नये परिवार बने जाते हैं जो कि सरकार की आत्मा हैं। परिवार का विकासक्रम में नये-नये परिवार बने जाते हैं जो कि सरकार की आत्मा हैं।

परिवार' का प्रारम्भिक स्वरूप कसा था, इस विषय में परस्पर विरोधी मत हैं। कुछ विद्वानों के अनुसार प्रारम्भिक परिवार 'पितृसत्तात्मक' था तो दूसरों का मत है कि मातृसत्तात्मक। चूँकि आनुवंशिक सिद्धान्त मानने वाले परिवार को राज्य की आरम्भिक इकाई मानते हैं, अतः राज्य की उत्पत्ति के विषय में परिवार के स्वरूप को लेकर दो सिद्धान्त प्रचलित हैं—पितृसत्तात्मक सिद्धान्त और मातृसत्तात्मक सिद्धान्त।

### पितृसत्तात्मक सिद्धान्त (Patriarchal Theory)

पितृसत्तात्मक परिवार में वंश-परम्परा पुरुष से मानी जाती है। इस सिद्धान्त के समर्थकों में सर हेनरी मेन और डिग्वी का नाम प्रमुख है। हेनरी मेन की दो पुस्तकें — प्राचीन कानून (Ancient Law, 1861) तथा 'संस्थाओं का प्रारम्भिक इतिहास' (Early History of Institutions, 1875)—में हमें पितृसत्तात्मक सिद्धान्त का उल्लेख मिलता है।

सर हेनरी मेन के अनुसार प्रारम्भिक सामाजिक संगठन पितृसत्तात्मक परिवार है। परिवार के अन्तर्गत पुरुष, उसकी स्त्री व बच्चे सम्मिलित हैं। प्रारम्भिक परिवार के सभी सदस्य पिता की अधीनता स्वीकार करते थे। बच्चों का विवाह होने पर नये परिवारों का जन्म हुआ। ये नये नये परिवार अपने ज्येष्ठ पुरुष की अधीनता को स्वीकार करते रहे। ज्येष्ठ पुरुष 'पुरुषा', 'पूज्य' या 'पितृ' कहलाया तथा इस आधार पर जो परिवार बने उसे पितृसत्तात्मक परिवार कहा गया। कालान्तर में पितृसत्तात्मक परिवारों के 'संयोग से वंश अथवा जाति का उद्भव हुआ। वंशों के सहयोग से जन जाति बनी। जनजातियों का समूह ही राज्य है।"<sup>17</sup>

मेन के विचार से यहूदियों, यूनानियों, रोमन लोगों तथा भारतीय आर्यों का प्राचीन पारिवारिक इतिहास व कानूनी प्रथाएँ इस सिद्धान्त का समर्थन करती हैं। परिवार का ज्येष्ठ पुरुष को असीमित अधिकार प्राप्त थे। कहीं-कहीं तो इस बात के भी प्रमाण हैं कि वह परिवार के अन्य सदस्यों को मृत्युदण्ड तक दे सकता था। पिता ही आगे चलकर राजा बन बैठा। यही कारण है कि प्रारम्भिक राज्य राजतन्त्रात्मक था और राजा निरंकुश होता था।

## विशेषतायें

पितृसत्तात्मक सिद्धान्त' निम्नांकित महत्त्वपूर्ण अवधारणाओं पर आधारित है —

(१) मनुष्य की प्रारम्भिक अवस्था में, समाज व्यक्तियों का समूह न होकर परिवारों का समूह था—अर्थात् परिवार ही समाज की इकाई थे।

(२) प्राचीन लोगों में भी विवाह-संस्था विद्यमान थी तथा स्त्री पुरुष के अधीन मानी जाती थी।

(३) वंश परम्परा पुरुष से चलती थी, स्त्री से नहीं।

(४) परिवार की सम्पूर्ण शक्ति वयोवृद्ध पिता के हाथ में होता था जिस मरते समय वह अपने ज्येष्ठ पुत्र को विरासत के रूप में सौंप जाता था।

(५) राज्य ऐसे पितृसत्तात्मक परिवारों का ही समूह है। जिसके अंगों के अंगों और उनके योग से ही राज्य का विकास हुआ है।

## आलोचना

पितृसत्तात्मक सिद्धान्त की आलोचना निम्नांकित प्रकार की होती है —

१. राज्य की सरलतम व्याख्या—आलोचकों का उक्त है कि यह सिद्धान्त राज्य के प्रारम्भ की बहुत साधारण व सरल व्याख्या प्रस्तुत करता है। यह सिद्धान्त के राज्य की उत्पत्ति का बोध नहीं होता। यह केवल वंश और परिवार के प्रारम्भिक विकास की व्याख्या करता है। इसने मनुष्य के प्रारम्भिक परिवारों के विकास का अन्तः प्रस्तुत को है।

एकल या संयुक्त परिवार की भावना। कालान्तर में जब उत्पादन के तरीकों में परिवर्तन के फलस्वरूप निजी सम्पत्ति का जन्म हुआ तब विवाह सत्ता की परिवार की उत्पत्ति हुई। आज भी विश्व में दक्षिण भारत के नायर जैसे अनेक वर्ग पितृसत्तात्मक न होकर मातृसत्तात्मक हैं।

४ मेन द्वारा प्रस्तुत परिवार का विकासक्रम गतत—जबस की धारणा है कि हेनरी मेन द्वारा प्रस्तुत परिवार सं राज्य बनने का विकासक्रम गतत है। उसके विचार से समाज की प्रारम्भिक इकाई परिवार नहीं, कबीला थी। कबीले के टूटने से गण और वंश के टूटने से परिवार का जन्म हुआ। अपने मत के समर्थन में उसने आस्ट्रेलिया और मूल्य द्वीप समूह की कुछ आदिम जातियों का उदाहरण दिया है।

५ केवल रक्त-सम्बन्ध ही राज्य की उत्पत्ति का कारक नहीं—इस सिद्धांत का एक दाव यह भी है कि यह केवल रक्त-सम्बन्ध ही राज्य की उत्पत्ति का कारक मानता है। राज्य की उत्पत्ति अनेक कारकों के सहयोग से हुई है, उसकी उत्पत्ति में केवल एक कारक—रक्त सम्बन्ध—किसी ने भी स्वीकार नहीं किया है।

### मातृसत्तात्मक सिद्धान्त (Matriarchal Theory)

परिवार का प्रारम्भिक स्वरूप पितृसत्तात्मक नहीं, मातृसत्तात्मक था—इस प्रकार के विचार हमें मकलेन की 'प्रिमिटिव सोसायटी', मागन की 'स्टडीज इन एथियेष्ट सोसायटी' तथा जक्स की 'ए हिस्टरी ऑफ पॉलिटिक्स' में मिलते हैं। उनके अनुसार प्रारम्भिक समाज में स्थायी ब्याहृतिक सम्बन्ध नहीं थे। लोग मुण्ड में खुद थे। प्रत्येक मुण्ड का एक टोटम (पशु या वृक्ष आदि का चिह्न) होता था जो उसके सदस्यों के शरीर पर जन्म के समय गोद दिया जाता था। उत्सव के समय विभिन्न टोटम के लोग मिलते थे और अपनी स्वाभाविक यौन आवश्यकता को पूरा कर लेते थे। लेकिन बबर समाज का यह नियम था कि कोई स्त्री या पुरुष अपने ही टोटम वाले पुरुष या स्त्री के साथ सम्भोग नहीं कर सकता था। इससे जो बच्चे होते थे वे अपने पिता को नहीं जान सकते थे क्योंकि माँ के लिये भी यह निषेध करना कठिन था कि उसे किस पुरुष के संयोग से गन्म रहा था। अतः ऐसी अवस्था में माता ही प्रमुख थी। बच्चे पालती थी और स्विस विद्वान बरोऊन के शब्दों में, "न केवल वंश-परम्परा ता से चलती थी तथा सम्पत्ति का अधिकार स्त्री को मिलता था, अपितु समाज में स्त्रियों की स्थिति विशेष महत्वपूर्ण थी।" अतः परिवार का प्रारम्भिक रूप मातृसत्तात्मक ही था।

जबस का मत है कि कालान्तर में जब उत्पादन के तरीकों में परिवर्तन हुआ और लोगों ने खेती-बाड़ी व पशुपालन शुरू किया तो घर में पशुओं की देखभाल आदि के उद्देश्य से पुरुष ने सभी सामाजिक उत्तरदायित्वों को स्वयं ले लिया तथा अपनी स्त्रियों को घर पर रखना उपयोगी समझा। इससे समाज में पुरुष का महत्व बढ़ा। का अभिप्राय यह है कि प्रारम्भिक सामाजिक इकाई जनजाति थी, परिवार नहीं।

जनजाति के विघटन से बल और बलों के विघटन से परिवार बने। आज भी हमारे देश में माता-पिता व माता-पिता की पहाड़ियों में तथा आस्ट्रेलिया व मलय की आदिम जातियों में प्रारम्भिक परिवारों के मातृसत्तात्मक होने के प्रमाण प्राप्त किये जा सकते हैं।

## आलोचना

१ राज्य की उत्पत्ति का सिद्धान्त नहीं—आलोचकों की राय है कि मातृ-सत्तात्मक सिद्धान्त, पितृसत्तात्मक सिद्धांत की भाँति, राज्य की उत्पत्ति की व्याख्या नहीं करता। यह केवल परिवार व बल का प्रारम्भिक विकास बताता है। विलोमी के शब्दों में “ये सिद्धान्त राजनीतिक की अपेक्षा सामाजिक परिकल्पनाएँ हैं।”<sup>18</sup>

२ अनतिहासिक—इस बात का कोई प्रमाण नहीं है कि प्रारम्भिक समाज में बहुस्त्री सम्भोग की प्रथा थी और जन्म देने की प्राकृतिक शक्ति के कारण स्त्री की सत्ता विद्यमान थी। जबकि दृष्टि से स्त्री, पुरुष की अपेक्षा निबल होती है, अतः यह मानना कठिन है कि प्रारम्भ में पुरुष उसकी सत्ता में रहता था।

३ मातृसत्तात्मक परिवार राज्य का पूर्वगामी नहीं—यदि यह मान भी लिया जाय कि प्रारम्भिक परिवार मातृसत्तात्मक थे, तो भी यह सिद्ध नहीं होता कि राज्य परिवार का ही विकसित रूप है और उसकी उत्पत्ति परिवार से हुई है। गानर का मत है कि ‘सार, संगठन, उद्देश्य और कार्यों की दृष्टि से परिवार व राज्य एक दूसरे से भिन्न हैं। अतः यह मान लेना आपत्तिजनक है कि एक के विकास से दूसरे का जन्म हुआ होगा अथवा दोनों का आपसी सम्बन्ध रहा होगा।’

## आनुवंशिक सिद्धान्त का महत्त्व

आनुवंशिक सिद्धांतों—पितृसत्तात्मक व मातृसत्तात्मक—का अध्ययन शास्त्रीय दृष्टि से चाहे कितना ही दोषपूर्ण क्यों न हो, इसने राज्य की उत्पत्ति में रक्त-सम्बन्धों की महत्ता को अवश्य स्पष्ट किया है। मकाइवर ने लिखा है कि इस बात से इंकार नहीं किया जा सकता कि “रक्त सम्बन्ध समाज का निर्माण करता है और समाज आगे चलकर राज्य की रचना करता है।”<sup>19</sup>

## सामाजिक समझौते का सिद्धान्त (The Social Contract Theory)

सामाजिक समझौते का सिद्धान्त, जिसे सविवा सिद्धान्त या अनुबंधवाद भी कहते हैं, आधुनिक युग का सबसे पहला राजनीतिक सिद्धांत है। यह सिद्धान्त राज्य का जन्म समाज के समझौते से हुआ बताता है। यह इस धारणा को लेकर चलता है कि मानव इतिहास में एक ऐसी अवस्था थी जब कोई राज्य नहीं था और लोग अपने

18 W. Loughby *The Nature of the State* p 20

19 MacIver and Page *Society* p 45

पारस्परिक सम्बन्धों व कार्यों के लिये प्राकृतिक नियमों पर निर्भर थे। इस दृष्टि का समझोतावादी विचारका ने प्राकृतिक अवस्था के नाम से सम्बोधित किया है।

कालान्तर में प्राकृतिक अवस्था में ध्यान्त असुविधाओं से तंग आकर मनुष्यों ने एक समझोता किया, जिसके द्वारा राज्य की उत्पत्ति हुई। समझोते के अन्तर्गत मनुष्यों ने अपनी प्राकृतिक स्वतन्त्रताओं को त्याग दिया और बदले में राज्य द्वारा निर्मित और सुरक्षित नागरिक अधिकार प्राप्त कर लिये। प्राकृतिक कानूनों का स्थान मानवीय कानूनों ने ले लिया और प्राकृतिक अधिकारों के स्थान पर नागरिक अधिकार व कर्तव्य आ गये। संक्षेप में, इस सिद्धान्त ने राज्य का एक कृत्रिम सत्त्वा माना है तथा मानव इतिहास का दो भागों में बांटा है। प्रथम, समझोते से पहले का युग जब राज्य का बर नही हुआ था (जिसे वह प्राकृतिक अवस्था कहता है), तथा द्वितीय, समझोते के बाद का युग जब राज्य अस्तित्व में आया। इस सिद्धान्त के अर्थ दो पक्ष भी हैं—प्रथम पक्ष यह बताता है कि राज्य का जन्म किस प्रकार हुआ, और दूसरा, शासक तथा शासित वर्ग के सम्बन्धों पर प्रकाश डालता है।

### सिद्धान्त का इतिहास

अनेक प्राचीन भारतीय व यूरोपीय ग्रन्थों में हमें सामाजिक समझोते के सिद्धान्त का उल्लेख मिलता है। महाभारत के 'शान्तिपर्व' में राज्य को मनुष्यों के समझोत से उत्पन्न बताया गया है। आचार्य कौटिल्य ने अपने 'अर्थशास्त्र' में लिखा है कि अराजकता से पीड़ित मनुष्यों ने सबसे पहले 'मनु' का अपना राजा बनाया तथा उसे अपने धर्म का छठवाँ अंग और पण्य व स्वर्ण का दसवाँ भाग देने का वचन दिया। इसके बदले में 'मनु' ने उनकी सुरक्षा का उत्तरदायित्व अपने ऊपर लिया। प्राचीन यूनान में सोफिस्ट लोग इस सिद्धान्त के प्रचारक थे। उनके विचार से राज्य मनुष्यों ने अपनी स्वायत्त सिद्धि के लिये बनाया है। वे मनुष्य को ही समस्त वस्तुओं का मापदण्ड (Man as measure of all things) मानते थे। प्लेटो व अरस्तू ने उनके मत का खण्डन करके राज्य को प्राकृतिक बताया, परन्तु बाद में इपीक्युरियनों (भौतिक सुखवादीयों) ने इस सिद्धान्त को पुनर्जीवित कर दिया। रोम के कान्टून शास्त्री भी इस सिद्धान्त को स्वीकार करते थे तथापि उनके चिन्तन में उस समझोत का कोई उल्लेख नहीं था जिसके अनुसार लोगों ने अपनी प्राकृतिक स्वतन्त्रता त्यागकर राज्य की रचना की थी।

यहूदी और प्रारम्भिक ईसाई विचारधारा में भी सामाजिक समझोते के सिद्धान्त का महत्वपूर्ण स्थान है। बाइबिल के ओल्ड टेस्टामेण्ट में समझोत द्वारा राज्य के उत्पन्न होने का कई स्थान पर उल्लेख है। मध्ययुगीन सामंतवादी समाज में तात्त्विक अनन्त तत्त्व विद्यमान थे जिनमें इस सिद्धान्त की शक्ति मिली। इस सिद्धान्त के आधार जनता ने निरंकुश शासकों की नीतियों का विरोध किया। म्यारहवीं शताब्दी में नामन धर्मशास्त्री ने पहली बार इस सिद्धान्त की व्यावहारिक व्याख्या की। उसने लिखा है कि 'यदि राजा उस समझोते का उल्लंघन करे जिनके

अनुसार वह चुना गया था तो जनता उसके आदेशों के कर्तव्यपालन के आदेश से मुक्त हो जाती है।"

सोलहवीं शताब्दी में इस सिद्धांत को मानने वालों की बाढ़ आ गयी। १५७६ में लॉक्वेट ने इसका समर्थन किया। इसके उपरांत बुकानन, भरिना, अल्फूतियस, सौरेज, प्रोशियस, प्यूफेनडाफ आदि की रचनाओं में इस सिद्धान्त का समर्थन किया गया है। सम्भवतः रिचर्ड हूकर पहला लेखक था जिसने अपनी पुस्तक 'लॉज ऑफ एक्लिजियास्टिकल पॉलिटि' (१५६४) में इस सिद्धान्त की तार्किक व्याख्या की थी। आधुनिक इतिहास में ध्यावहारिक रूप से, इस सिद्धान्त के प्रयोग का एक उदाहरण भी मिलता है। १६३० में मेपलावर नामक जहाज के यात्रियों ने, जो पिलग्रिम फादर्स के नाम से प्रसिद्ध हैं, यह प्रतिज्ञा की थी कि "हम ईश्वर तथा एक दूसरे के समक्ष परस्पर मिलकर समझौता करके एक राजनीतिक समाज की स्थापना करते हैं।"

सत्रहवीं व अठारहवीं शताब्दी में सामाजिक समझौते के आधुनिक व शास्त्रीय स्वरूप का विकास हुआ। हाब्स पहला दार्शनिक था जिसने (१६५१ में) इस सिद्धांत को समाजशास्त्रीय रूप प्रदान किया। उसके बाद लॉक ने १६६० में तथा रूसो ने १७६२ में अपने राजनीतिक दृष्टिकोणों की पुष्टि के लिये इस सिद्धान्त का प्रयोग किया। वर्तमान युग में सामाजिक समझौते के सिद्धान्त के अध्ययन का आधार इन्हीं तीन विचारकों का मान्यतामें है। इस सिद्धांत के द्वारा हाब्स ने निरंकुश राजतन्त्र, लॉक ने सीमित राजतन्त्र तथा रूसो ने प्रत्यक्ष जनतन्त्र को व्यापकतः ठहराया है, लेकिन प्राकृतिक अवस्था के विद्यमान होने, समझौता होने तथा राज्य को एक कृत्रिम सत्ता मानने के सम्बन्ध में तीनों विद्वानों के विचारों में सहमति है। यहाँ हम विस्तार से उनके मतों की विवेचना करेंगे।

### थॉमस हॉब्स

(१५८८-१६७९)

हॉब्स का एक टीकाकार ने 'भय से आतंकित दार्शनिक' कहकर पुकारा है। इसका कारण यह है कि प्रथम तो हाब्स, प्राकृतिक अवधि से पूर्व (premature), भयभीत माता के गर्भ से जन्मा था। माता के भय का कारण स्पेन के 'अजेय' जलबंदों की १५८८ में इंग्लैंड पर आक्रमण करने की अपवाह थी। स्वयं हाब्स के शब्दों में, "आर्मिडा की वप में उसकी माता ने एक जुड़वाँ—उसे तथा भय—को जन्म दिया।" दूसरे, १६४१ में शुरू हुए और आठ वर्ष तक चलने वाले इंग्लैंड के गृहयुद्ध को उसने अपनी आँखों से देखा था। अब उसका दृढ़ विश्वास हो गया था कि शक्तिशाली राजा ही समाज में शांति और व्यवस्था स्थापित कर सकता है। राज परिवार से सम्बंधित होने के कारण (वह चार्ल्स द्वितीय का शिक्षक भी था) राजतन्त्र से न केवल उसकी सहानुभूति थी, अपितु वह उसे स्थिर और श्रेष्ठ व्यवस्था भी मानता था। इन्हीं विचारों को उसने अपनी पुस्तक 'दिवलीनेट्स ऑफ ला' (१६४०), 'सिबे' (१६४३) तथा

‘लेविथायन’ (१६५१) से व्यक्त किया है। सामाजिक समझौते के सिद्धान्त की भावना की दृष्टि से उसकी अन्तिम कृति ‘लेविथायन’ ही अधिक महत्वपूर्ण है। उसमें समझौते का उल्लेख निम्नांकित ढंग से है।

**मानव-स्वभाव**—हॉब्स के अनुसार मनुष्य एक असामाजिक, आत्म केन्द्रित, स्वार्थी और सहानुभूतिहीन प्राणी है। उसमें अथ मनुष्यों के प्रति भय, अविश्वास और घृणा की भावना होती है। इसका प्रमाण साधारण बातों से मिल जाता है। लोग बाहर जाते हैं तो अपने घर में ताला लगाकर, और हाथ में शस्त्र या लाठी लेकर जाते हैं। मनुष्य दुःखदायी वस्तुओं से दूर रहना चाहता है और सुख देने वाली वस्तुओं को पाना चाहता है। लेकिन सुख प्राप्ति के मार्ग में एक बड़ी बाधा यह है कि सभी समान रूप से सुख प्राप्ति में सफल होते हैं। दूसरे, वे अपने इस उद्देश्य में दूसरों की पूरी तरह सफल नहीं हो पाते क्योंकि सभी लोगों में लगभग समान शक्ति होती है। जो शरीर से निर्बल होता है, वह दूसरों की तुलना में अधिक दूरदर्शी बन सकता है। कहने का तात्पर्य यह कि प्रकृति ने सबको समान बनाया है।

**प्राकृतिक अवस्था**—हॉब्स के अनुसार मनुष्य के इस स्वार्थी स्वभाव के कारण राज्य के जन्म से पूर्व की स्थिति (प्राकृतिक अवस्था) में सभी लोग एक दूसरे के शत्रु बन गये। उसके विचार से इस अवस्था में मनुष्य का जीवन स्वभावतः एकाकी, निर्भर, जंगली और घृणित था। नैतिक-अनैतिक, भलाई-बुराई का कोई ज्ञान नहीं था। किसी को बुरा काम करने से रोकने वाली कोई शक्ति या समस्या नहीं थी। लोग निरंतर लड़ते रहते थे। समाज में ‘जिसकी लाठी उसकी भैंस’ वाला नियम लागू था। हत्या का भय सभी को लगा रहता है। संक्षेप में, प्राकृतिक अवस्था अत्यन्त असुविधाजनक और असह्य थी।

**समझौते का कारण**—परन्तु मनुष्य पशु नहीं, उसमें बुद्धि भी होती है। अतः विवेक के विकास में उसे कालान्तर में यह सोचने के लिये विवश किया कि यदि समाज में शान्ति व सुरक्षा की व्यवस्था हो सके तो उसे अपने परिश्रम का फल भोगने में मिल सकता है। अतः बुद्धि से प्रेरित होकर मनुष्यों ने आपस में एक समझौता करने का निश्चय किया।

**समझौते का स्वरूप**—उक्त समझौते के अन्तर्गत मनुष्य ने भावुकता को त्याग कर विवेक को अपने जीवन का पथ प्रदर्शक बनाया। लोगों ने आपस में मिलकर जो समझौता किया उसके अन्तर्गत उन्होंने अपनी सारी शक्तियाँ अपने में से किसी एक व्यक्ति या सभा का बिना किसी प्रतिबंध या शर्त के सौंप दीं। हास के शब्दों में समझौता करते समय प्रत्येक व्यक्ति ने कुछ इस प्रकार की शपथ ली कि ‘जब आप सब लोग भी अपने सारे अधिकारों को इसी भाँति समाप्त करने को तत्पर होंगे तो मैं भी अपने सभी अधिकारों का इस व्यक्ति या सभा को समर्पित करता हूँ।’ इस समझौते के उपरान्त प्राकृतिक स्थिति का अंत हुआ और राज्य का जन्म

इस समझौते में दो बातें गान-देन योग्य हैं। प्रथम, राजा स्वयं समझौते



करने वाला मे नहीं है, अतः वह किसी शक्त से बँधा हुआ नहीं है। दूसरी, समझौता करने वाला न अपने सारे अधिकारों को समझौते के उपरान्त राजा को सौंप दिया है, अतः यदि राजा मनमानी भी करे तो जनता उसके विरुद्ध कोई आवाज नहीं उठा सकती। हाब्स, इस समझौते के द्वारा चुने गये शासक को ही 'लैबियाथन' कहता है, जिसका अर्थ होता है 'विशाल शरीर वाला मानव' या 'समृद्धी राक्षस'। हाब्स की उक्त पुस्तक पर जो 'विशाल शरीर वाले मानव' (लैबियाथन) का चित्र है वह बहुत छोटे छोटे शरीरों को मिलाकर बनाया गया है—जिसका अर्थ है कि 'विशाल देहधारी मानव' के व्यक्तिगत मे समाज के सभी लोगों का व्यक्तिगत व शक्तियाँ निहित हैं। 'लैबियाथन' के एक हाथ मे तलवार है जो उसकी राजकीय शक्ति का प्रतीक है। उसका दूसरा हाथ मे धर्मस्तंभ है जो बताता है कि वह धर्म का भी संरक्षक व सहायक है। उसकी पृष्ठभूमि में एक नगर, दुर्ग व गिरजाघर भी है, जिससे विदित होता है कि वह इन सबका स्वामी भी है।

**राज्य और सम्प्रभुता**—हॉब्स के उपर्युक्त समझौते से उत्पन्न राज्य पूर्णतया निरंकुश संस्था है। राज्य पर किसी संधि, भैतिकता या अन्तर्राष्ट्रीय संस्था का प्रभुत्व नहीं है। राज्य की सम्प्रभुता अखण्ड, स्थायी, अवेग और निरंकुश है। यह किसी व्यक्ति, समूह, नियम या मर्यादा द्वारा प्रतिबंधित नहीं है। व्यक्तियों को राज्य के विरुद्ध कोई अधिकार प्राप्त नहीं है, क्योंकि समझौते के अन्तर्गत वे अपने सभी प्राकृतिक अधिकारों को त्याग चुके हैं। प्रजा के प्रति राजा का कोई कर्तव्य नहीं है, क्योंकि राजा स्वयं समझौते के पक्ष में नहीं था। राजाका ही नियम है, उसका उत्तरदायक करने वाला राजा ही है। यदि जनता राजा का विरोध करेगी तो समझौता भंग हो जायेगा और उसके भंग होने से समाज पुनः भयावह 'प्राकृतिक अवस्था' में पहुँच जायेगा।

इस तरह हम देखते हैं कि हॉब्स आधुनिक युग का प्रथम अद्वैतवादी धारणापि है, जिसने राज्य के कार्यक्षेत्र को बहुत व्यापक तथा उसकी शक्तियों को असीमित बताया है।

## हॉब्स के सिद्धान्त की समीक्षा

वेयर ने लिखा है कि "हॉब्स प्रथम आधुनिक विचारक है जिसने राज्य के हितकारी स्वरूप का वर्णन किया। इस अर्थ में वह उपयोगितावादियों का प्रवर्गात्री है।" उसकी सबसे बड़ी देन यह है कि उसकी पुस्तक में ही हमें सबसे पहली बार सम्प्रभुता की धारणा का वर्णन होता है। उसने राजनीति के विचार-मंत्र में एक न बुद्धि का समावेश करके उसे मिथ्या धारणाओं और अग्रजविचारों व दुरुस्त करने की चेष्टा की है। लेकिन हॉब्स के प्रशंसकों की तुलना में उसके विचारों की संख्या अधिक है। उनके विचार से हॉब्स के सिद्धान्त में निम्नांकित हैं—

१. मानव-स्वभाव का एकपक्षीय विवेचन—हॉब्स ने मानव को सगड़ालू और दूसरों की परवाही को उन्मुक्त बताया है, जो सत्य है। मनुष्य और स्वार्थ की भावनाओं के साथ-साथ प्रेम, दया, ईश्वर-भक्ति की भावना

जाती है। हस्तो ने हाब्स द्वारा विवक्षित मानव-स्वभाव की आलोचना करते हुए निराश है कि प्राकृतिक व्यक्ति कसा विचित्र जीव रहा होगा जो अपने बंधुओं को सभ्य न सुख पाता रहा हो। यदि ऐसा होता तो मानव-जाति दो पीढ़ियों से अधिक आदिम न रहती। यदि मनुष्य स्वभाव से ही कुत्सित प्रवृत्तियों का होता तो सभ्यता का विकास न होता। लोग अपने बच्चों और भाइयों को मृत्यु पर प्रेरित होते। जब हम किसी व्यक्ति को सोते या असहाय पाते तो उसकी सहायता करने की अपेक्षा उसको हत्या करने की भावना हमारे हृदय में जागृत होती।

२ प्राकृतिक अवस्था अस्वाभाविक—हाब्स की प्राकृतिक अवस्था अवस्था अस्वाभाविक और असम्यक् है। यह उसके दिमाग की ही एक कल्पना है। इतिहास हमें प्राकृतिक अवस्था के ऐसे स्वरूप का वर्णन कहीं भी पढ़ने को नहीं मिलता। फिर प्राकृतिक अवस्था के ऐसे कायाकल्प की बात मनुष्य के दिमाग में कैसे आ गयी—यह भी समझ में नहीं आता। व्हान (Vaugban) पूछता है कि यह कितने सम्भव है कि वे मनुष्य जो एक क्षण एक-दूसरे को गर्दन पर छुरी फेंकने को तत्पर थे, दूसरे होकर एक-दूसरे को गले लगाने लगे ?

३ सामाजिक समझौता अप्राकृतिक—हाब्स के समझौते को हस्तो ने अप्राकृतिक बताया है। उसमें विचार से जीवन और स्वतन्त्रता प्रकृति की देन हैं। स्वतन्त्रता के परित्याग का अर्थ है मनुष्यता का परित्याग। राजा से जनकल्याण या सुशासन का आश्वासन लिये बिना लोग स्वेच्छा से अपने अधिकार उस देने के लिये कदापि तैयार न हुए होंगे ? लास्की लिखता है कि "हाब्स ने अधिकारों के कानूनी स्वरूप का जो वर्णन किया है यह राजनीति विज्ञान की दृष्टि से अनुपयुक्त है।"

४ राज्य व सरकार में भेद नहीं—विलोबी का मत है कि "हाब्स के शासन का मूल अवगुण राज्य तथा शासन के सिद्धान्तों में अन्तर स्पष्ट न कर सकने की असमर्थता है।" समझौते से शासक चुना जाता है और वही राज्य भाग लेता है। वेपर ने लिखा है कि हाब्स ने 'राज्य की वय सत्ता का सरकार की सत्ता से मिला दिया है यह वह नहीं देखता कि सरकार में परिवर्तन करना राज्य को भंग करना नहीं है।

५ निरकुशता का समर्थन—आलोचना का तर्क है कि साधियों का हिंसा और दमन से बचने के लिये यदि हाब्स के मनुष्य ने समझौता किया या तो यह कब सम्भव है कि वह शासन की स्वेच्छा के समर्थ स्वयं को समर्पित कर देता। मनुष्य कभी भी निरकुशता या दबाव स्वीकार नहीं करता। यह समझ में नहीं आता कि जंगल बिल्लियाँ या लोमडियों की शरारत रूपी प्राकृतिक अवस्था से बचने के लिये उसने समझौते द्वारा स्थापित शेर रूपी राजा की स्वेच्छा से शरण ली हो।

उपरोक्त हाब्स के सिद्धांत विशेष का आलोचनाया के अतिरिक्त सामाजिक समझौते के सिद्धांत की जितनी आलोचनाएँ हैं वे भी हाब्स के सिद्धांत पर लागू होती हैं।

## जॉन लॉक (१६३२-१७०४)

जॉन लॉक का जन्म इंग्लैंड के एक मध्यमवर्गीय परिवार में हुआ था। ऑक्सफोर्ड से एम ए करने के उपरांत वह वहां अध्यापक नियुक्त हो गया। वह डेकार्ट के दशन व अध्यात्म से प्रभावित था। उसके विचारों पर उसके कुछ मित्रों राबर्ट बॉयल, आइज़क न्यूटन तथा ए यानी ऑम्न (लाइड शैपटसबरी) का प्रभाव भी दृष्टिगत होता है। उसके जीवनकाल में बहुत समय तक ब्रिटेन में सम्राट व संसद के बीच सर्वोच्चता के लिये सघर्ष चलता रहा जिसमें उसने संसद के अधिकारों का समर्थन किया। १६८८ में संसद का सना, प्रशासन व राज्यकोष पर पूरा अधिकार हो गया। कार्यपालिका को संसद के अधीन माना गया। यह लॉक के विचारों की विजय थी—इतोलिये जॉन लॉक का 'रक्तहीन राजकार्ति का दार्शनिक' (Philosopher of the Glorious Revolution) कहकर भी पुकारा जाता है।

चूँकि लॉक भी हान्स की भाँति 'सुव्यवस्था' का समर्थक है और सम्राट का निरंकुशता (जिसका हॉब्स समर्थन करता है) का विरोध करते हुए वह जनता के नियम और सीमित राजतन्त्र को 'यायसगत' बताता है, इसलिये 'वह धारणा चल निकली है कि लॉक का मुख्य उद्देश्य 'सेवियायन' का खण्डन करना था। लेकिन, लेस्लेट (Laslett) के अनुसार, इस बात का कोई प्रमाण नहीं है कि लॉक ने हान्स के 'सेवियायन' का अध्ययन भी किया हो।<sup>१</sup>

लॉक की रचनाओं में 'सहिष्णुता से सम्बन्धित पत्र' (Letter Concerning Toleration, 1689), 'सहिष्णुता पर दूसरा पत्र' (1690), 'सहिष्णुता पर तीसरा पत्र' (1691), 'मानव-ज्ञानकारी से सम्बन्धित निबन्ध' (Essay Concerning Human Understanding, 1690), 'शिक्षा सम्बन्धी कुछ विचार' (Some Thought Concerning Education 1693) के नाम लिये जाते हैं, तथापि राजनीति शास्त्र की दृष्टि से उसकी रचना 'नागरिक शासन पर दो लेख' (Two Treatises of Civil Government, 1690) सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है।

**मानव स्वभाव—**लॉक के विचार से मनुष्य एक विवेकशील व सामाजिक प्राणी है। उसमें स्वाभाविक रूप से प्रेम, दया, सहयोग, सहानुभूति व परोपकार के गुण पाये जाते हैं। वह शांति से रहना चाहता है तथा दूसरे व्यक्ति के परिश्रम, व्यक्तित्व व सम्पत्ति के प्रति आदर की भावना रखता है क्योंकि प्राकृतिक नियमों में सबसे मुख्य नियम है कि 'तुम अपने पड़ोसी के साथ यसा ही व्यवहार करो जसा कि उससे तुम अपने प्रति चाहते हो।'

**प्राकृतिक अवस्था—**लॉक के विचार से प्राकृतिक अवस्था 'शान्ति, सबभावना, पारस्परिक सहयोग व सुरक्षा की अवस्था थी।' इसमें आवश्यकता की सभी वस्तुएँ

पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध थी अतः प्रतियोगिता और मध्यम का कोई कारण नहीं था। लोगो की स्वतन्त्रता का आदर किया जाता था, परन्तु उह तक स्वयं को अपने अधिकार में किसी जीव के जीवन को नष्ट करने की स्वतन्त्रता नहीं थी 'बस कि ऐसा करने की आवश्यकता जितनी बनाय रखने के अतिरिक्त किता अब अन्य उद्देश्य के लिये न हो।' दूसरे शब्दों में, प्राकृतिक अवस्था में नतिकता की भाँति विद्यमान थी और विवेक पर आधारित आचरण के नियम भा लागू थे, जिन्हें लॉक ने 'प्रकृति के नियम' या 'प्राकृतिक कानून' (Laws of Nature) के नाम से पुकारा है।

समझोते का कारण—प्रथम यह उठता है कि यदि प्राकृतिक व्यवस्था सार्विक, सद्भावना और सुरक्षा की अवस्था थी तो सामाजिक समझोते द्वारा इस व्यवस्था को बदलने की आवश्यकता क्यों उठ खड़ी हुई? लॉक के विचार से इसका मुख्य कारण तीन असुविधाएँ थीं। प्रथम यह कि लोग विवेकशील और सामाजिक होते हुए भी निष्पक्ष नहीं थे। सार्वभौम नियमों और कानूनों के अभाव में वे मनमाना करने के लिये स्वतन्त्र थे। द्वितीय, इन नियमों की व्याख्या करने के लिये किसी निष्पक्ष न्यायालय की कमी नहीं थी। तीसरे, इन नियमों को लागू करने के लिये भी कोई सत्ता नहीं थी। मनुष्य अपने भागों में स्वयं न्यायकर्ता बन बैठते थे। ऐसी घणा में निष्पक्ष न्याय की भाँति व्यर्थ थी।

अतः लॉक के विचार से, मनमाना करने वाले व्यक्तियों को दण्ड देने के उद्देश से तथा ऐसे कानूनों के निर्माण के लिये जिनका सभी लोग समान रूप से अपने जीवन में पालन करें, समझोते की आवश्यकता पड़ी। अपने अधिकारों की रक्षा के लिये लोगों ने यह आवश्यक समझा कि वे पारस्परिक सहयोग द्वारा एक नयी सुविधाजनक व्यवस्था का निर्माण करें।

समझोते का स्वरूप—सामाजिक यह माना जाता है कि लॉक के मतानुसार दो समझोते हुए। एक समझोता साधारणतः व्यक्तियों के बीच हुआ जिससे एक नागरिक समाज की स्थापना हुई तथा दूसरा समझोता जनता और सरकार के बीच हुआ जिससे राज्य की स्थापना हुई। यह धारणा गलत है। लॉक की पुस्तक में दूसरे समझोते का उल्लेख कहीं पर भी नहीं है। लॉक के विचार से, हम प्रकार, केवल एक ही समझोता हुआ जिसने द्वारा सम्म समाज का जन्म हुआ, राज्य का नहीं। राज्य और सरकार की स्थापना धीरे धीरे आवश्यकतानुसार हुई।

समझोता दो बराबरी वाले पक्षों में होता है। लॉक को यह मंजूर नहीं था कि सरकार नागरिक समाज के समान स्तर की समझी जाय। यह सरकार को समाज के अधीन बनाता चाहता था, उसमें सेवा और स्वाधी का सम्बन्ध चाहता था। अतः उसने कहीं भी सरकार को समझोत में उपलब्ध नहीं बताया। सरकार, लॉक की धारणा के अनुसार, सामाजिक आवश्यकताओं से बनती है। ऐसा होने पर जनता उसे केवल दो कानून बनाने तथा न्याय करने के, अधिकार सौंपती है। यदि सरकार अपने इन अधिकारों ठीक से प्रयोग नहीं करती तो जनता (जिसके पास प्राकृतिक अधिकार पहले से हैं) सरकार को उसके पद से हटा सकती है।

राज्य व सम्प्रभुता—लॉक का राज्य सम्प्रभुता-सम्पन्न नहीं है। 'सम्प्रभु' (Sovereign) शब्द उसकी पुस्तक 'शासन पर दो लेख' में कही भी नहीं मिलता। उसकी सरकार सीमित है। वह न तो निरकुल है और न हो ही सकती है क्योंकि वह जनता के प्राकृतिक अधिकारों (व्यक्तिक सम्पत्ति के अन्तर्गत आने वाले तीन अधिकारों—जीवन स्वतन्त्रता और सम्पत्ति के अधिकार) पर आघात नहीं कर सकती, यदि सरकार ऐसी कुचेष्टा करे तो लोक के विचार से जनता को उस सरकार के हटाने और उसका स्थान पर नयी सरकार की स्थापना करने का पूर्ण अधिकार है। साविधानिक विरोध पर्याप्त न होने पर लोक जनता को हिंसात्मक विरोध करने की भी अनुमति देता है। लोक का समझौता इस प्रकार हाब्स के समझौते के बिल्कुल विपरीत है। हाब्स के अनुसार सरकार भग होने से समाज भग हो जायेगा और प्राकृतिक अवस्था वापस आ जायेगी परन्तु लोक के विचार से सरकार भग करना समाज को भग करना नहीं है। यदि सरकार को हटा दिया जाय तो व्यक्ति मध्य समाज में रहेंगे, प्राकृतिक स्थिति में नहीं।

लॉक ने इस प्रकार साविधानिक राजतन्त्र का समर्थन किया है। 'सम्प्रभुता' उसके सिद्धांत में जनता और सरकार के मध्य बँटी हुई मालूम होती है, जिसका व्यावहारिक अर्थ यह लगाया जा सकता है कि 'सम्प्रभुता' मुख्यतः जनता के पास ही रहती है किन्तु उसका प्रयोग सरकार द्वारा किया जाता है। जब तक सरकार जनता द्वारा निर्धारित सीमाओं का उल्लंघन नहीं करती तब तक जनता कुछ नहीं बोलती, किन्तु जब सरकार सत्ता का दुरुपयोग करना शुरू करती है, सभ्य समाज उस सरकार को हटाकर दूसरी सरकार की नियुक्ति कर देता है और सम्प्रभुता उस सौंप देता है। यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि लोक का यह सिद्धांत इंग्लैंड की रक्तरहीन फ्रान्स (१६८८) से सम्बंधित है। ससब ने जेम्स द्वितीय का इसलिये राजपद से अलग किया था कि उसने उन सीमाओं का उल्लंघन किया था जो १६६० में 'ब्रेडा की घोषणा' द्वारा राजतन्त्र ने स्वीकार की थी। उसके स्थान पर विलियम और मेरी साविधानिक शासक के रूप में इंग्लैंड के राजपद पर लाये गये थे।

### लॉक के सिद्धान्त की समीक्षा

जान लॉक एक प्रगतिशील विचारक है। वह आधुनिक जनवाद का दाशनिर्क है। "उसकी दृष्टि में," लास्की के शब्दों में 'सत्तता ही स्वतन्त्रता की प्रतिनी है।" उसने बताया कि राज्य व्यक्ति के लिए है। व्यक्ति राज्य के नियंत्रण में नहीं। इस प्रकार वह जनतन्त्र व उदारवाद का अग्रदूत है। माण्टेस्क्यू ने 'शक्ति-पृथक्करण' सिद्धान्त का तत्त्व उसकी रचनाओं में निहित है। उसकी प्राकृतिक अधिकारों की धारणा पाँचे ब्रिटिशों की दृष्टिपूर्ण क्यों न हो, उसने आधुनिक युग की मौलिक अधिकारों की धारणा के आधार का कार्य किया है। संयुक्त राज्य अमेरिका का स्वतंत्रता का प्रस्ताव (१७६२-७१) फ्रांस की राज्यप्राप्ति (१७८९) की शक्ति-पृथक्करण का प्रस्ताव (१७८९) का प्रभाव था। लेकिन इतना सब हीन रूप में हीन हीन रूप में दापमन्त्र नहीं है।

को उसके विरुद्ध निम्नांकित आपत्तियाँ हैं —

१ मानव स्वभाव और प्राकृतिक अवस्था का विरलेपण काल्पनिक अधिक है। शास्त्रीय कर्म—यह समझ में नहीं आता कि यदि प्रारम्भिक मानव शान्त और नरिण था तो उसमें आत्मस्य और पक्षपात जैसे दोष कैसे पदा हुए, जिनसे समाज अनुविधान बन गया। यदि उसके मानव स्वभाव आदि के विरलेपण को स्वीकार भी कर लें तो यह समझ में नहीं आता कि मनुष्य ने शान्ति व सहयोग से युक्त अपनी प्राकृतिक अवस्था का छोड़ने की भूल क्या की ?

२ राज्य के कार्य क्षेत्र सम्बंधी धारणा त्रुटिपूर्ण—लाक के राज्य का मत केवल प्राकृतिक नियमों के अनुसार नियम बनाना है, नागरिकों को सुसंस्कृत और नरिण बनाना उसके कार्य क्षेत्र से बाहर है। राज्य को नरिण प्रगति तथा शिक्षा प्रसार आदि के कार्यों से वंचित करना आधुनिक युग में उचित नहीं कहा जा सकता। लाँक के विचार व्यक्तिवादी होत हुए भी इस प्रकार मानव प्रगति के विरोधी हैं।

३ अनिश्चितता से युक्त—लाँक के दशन में कोई भी सत्ता स्थायी नहीं है। प्राकृतिक नियम और सम्पत्ति का प्राकृतिक अधिकार राज्य की प्रधानता का सीमित करते हैं तो व्यक्ति की प्राकृतिक विषयता—अपरिवर्तनीयता—समाज तथा व्यक्ति की प्रधानता का सीमित करता है। इसके अतिरिक्त नागरिकों की ही सरकार के आचरण को परखने का अधिकार दे दिया गया है। ऐसी स्थिति में लाँक का दशन नागरिकों के लिये 'विद्रोह का साइसेल' बन जाता है तथा सरकार के पास अपना रक्षा का कोई साधन नहीं रहता।

४ सम्प्रभुता की धारणा अस्पष्ट—लाँक ने सम्प्रभुता का स्पष्ट उल्लेख नहीं किया है। वह सरकार व नागरिकों में बंटी हुई लगती है। उसके प्रयोग में शान्ति प्रभुता का उल्लेख भी नहीं है। गिस्काइस्ट लिखता है कि 'हाब्स ने राजनीतिक सत्ता का अस्वीकार करते हुए कानूनी राजसत्ता का प्रतिपादन किया है, लाँक ने राजनीतिक राजसत्ता की शक्ति को स्वीकार किया है तो कानूनी राजसत्ता को मायता नहीं दी है। लाँक यह देखने में भी असफल रहा है कि कान्ति चाहे कितनी ही वांछनीय क्यों हो कभी कानूनी नहीं होती।' १३

जॉ जॉक रूसो  
(Jean Jacques Rousseau)  
(१७१२-१७७८)

रूसो का जन्म स्विट्जरलैण्ड के जिनेवा नामक नगर में हुआ था। उसका समुचित पालन-पोषण नहीं हो सका। शिक्षा की कमी, बुरी आदतों और गंदे वातावरण के कारण वह जीवन भर भटकता रहा। अनेक स्त्रियों से उसने यौन-सम्बन्ध बनाये, अन्तिम विवाह किसी से भी नहीं किया। मराब की दुकान की एक बदसूरत नौकरानी

से उसके पाच स ताने हुए लेकिन उसने उनमें से किसी को भी स्वीकार नहीं किया। आबारा और बदचलन होते हुए भी वह कुशाग्र बुद्धि और प्रतिभा का धनी था। उसकी मुख्य पुस्तकें निम्नलिखित हैं —

- (१) कला और विज्ञान के नैतिक परिणामों पर निबन्ध (The Discourse on the Moral Effects of Arts and Science, 1751),
- (२) लोगों में असमानता की उत्पत्ति और आधार पर निबन्ध (The Discourse on the Origin and Foundation of Inequalities of Men, 1754),
- (३) राजनीतिक अर्थशास्त्र का परिचय (The Introduction to Political Economy, 1758),
- (४) सामाजिक समझौता (The Social Contract 1762), तथा
- (५) ऐमिल (The Emile, 1762)।

जैसा नाम से स्पष्ट है, 'सामाजिक समझौता' राजनीति शास्त्र की दृष्टि से सबसे महत्वपूर्ण पुस्तक है। 'ऐमिल' उसकी सबसे प्रातिपदिक रचना है जिसके कारण उसे फ्रांस छोड़कर दूर-दूर भटकना पड़ा था। यह सामान्य व्यवस्था पर बड़ा तीखा प्रहार करती है। पादरियों ने इस पुस्तक की एक-एक प्रति खोजकर जलवायी थी और सामन्ती सरकारों ने उनका साथ दिया था। जीवन के अन्तिम बाल में उसने अपनी जीवनी 'The Confessions' लिखी थी तथा पोलण्ड व कांसिया के लिये आदेश सविधानों की रचना भी की थी।

रूसों की जीवनी से उसके विचारों की समझने में सहायता मिलेगी। प्रजातन्त्र का देश स्विटजरलैण्ड में पैदा होने के कारण उस पर प्रजातन्त्र के उदात्त सिद्धांतों का प्रभाव था। उसने विधिवत् शिक्षा प्राप्त नहीं की तथा वह अद्विविधित था, फिर भी उसने अपने निबन्ध पर डिजॉन एकादमी का पुरस्कार मिला, इससे उसने बुद्धि की अपेक्षा अंतर्ज्ञान (Intuition) को महत्वपूर्ण समझा। जबानी उसने आबारागर्दी में बितायी। इसने लिये वह सामाजिक परिस्थितियों को दोषी मानता रहा। बदचलन और निकम्मा होत हुए भी मित्रा ने उसकी सदैव सहायता हा की, इससे उसकी यह धारणा प्रबल हो गयी कि मनुष्य स्वभाव से अच्छा है लेकिन समाज उसे बुरा बना देता है। वरपन में उसका बाप उससे कहा करता था कि "जो जोर्ज रूसो! अपने देश को प्यार करो!" जीवन पयन्त इसलिये वह जिनेवा को नहीं भूला और उसका आदेश राज्य जिनेवा का प्रतिबिम्ब है। जनतन्त्र और राष्ट्रवाद व बीज इसीलिये उसकी रचनाओं में कूट-कूटकर भरे हैं।

मानव स्वभाव—जैसा ऊपर लिखा जा चुका है, रूसो मानव स्वभाव का मूलतः अच्छा मानता है। अपनी पुस्तक 'असमानता की उत्पत्ति' में उसने प्राकृतिक मनुष्य को एक 'नैक जंगली' (Noble Savage) बताया है। यह नैतिकप्रिय है। व नुबो रहना चाहता है। दया और परोपकार की भावना उसमें जन्मजात है।

प्राकृतिक अवस्था—प्राकृतिक अवस्था को रूसो ने तीन भागों में बाँटा है। प्रथम चरण में मनुष्य सुधी, एकाकी, स्वस्थ और सतुष्ट है। न निजी घर था न सम्पत्ति न विवाह की प्रथा थी न कुटुम्ब का ज़मना। कोई वस्त्र-समस्या भी न थी। आवश्यकताएँ बहुत सीमित थीं। शारीरिक कष्ट और भूख प्यास का ज़लावा साथ मिले। भाजन प्राप्त करने के लिये प्रतियोगिता होना लगी, जिसका फलस्वरूप मितकर बन करने, कुटुम्ब बनाकर रहने की प्रवृत्ति का विकास हुआ। मनुष्य को भविष्य की चिन्ता ने सताना शुरू किया और मरे-तेरे की भावना का श्रीगणेश हुआ। इसी अवस्था में तीसरे चरण में लोग पशु पालन और खेती करना सीखते हैं। उनमें गव की भावना उत्पन्न करने लगती है तथा वे अपनी वृद्धि का प्रयोग अपनी आकांक्षाओं और अभिलाषाओं की पूर्ति के लिये करना शुरू कर देते हैं।<sup>22</sup> सम्पत्ति की नींव सुदृढ़ होने लगती है। तब ज़मीन के मालिक बन बैठते हैं। धनी और निधन का भेद शुरू होता है। पारस्परिक वमनस्प बढ़ता है। मनुष्य युद्ध और तनाव की स्थिति में आते हैं और प्राकृतिक अवस्था का पता शुरू हो जाता है।

समझौते का कारण—मानव जाति प्राकृतिक अवस्था से कसे सम्बन्धित है लिये समझौता करने की ओर बढ़ी इस विषय पर अपनी पुस्तक 'असमानता की उत्पत्ति और आधार पर निबन्ध' में रूसो लिखता है "एक व्यक्ति ने, जिसने भूमि के एक टुकड़े को घेरने के पश्चात् यह सोचा और कहा कि यह मेरा है, दूसरे व्यक्तियों को अपनी बात मानते देखा—उसी व्यक्ति ने सभ्य समाज की नींव रखी।" दूसरे शब्दों में प्राकृतिक अवस्था के तीसरे चरण में धीरे-धीरे लोगों ने यह अनुभव किया कि जोश तथा सम्पत्ति की रक्षा करना कठिन हो रहा है। अतः उनका लिये ऐसे सगठित समूह का बनाने की आवश्यकता हुई जो पूरी शक्ति से उस समुदाय के प्रत्येक व्यक्ति तथा उसकी सम्पत्ति की रक्षा कर सकें। साथ ही यह प्रश्न भी था कि समाज का मन्म होते हुए व्यक्ति पुराने कानूनों का पालन करता रहे तथा उतना ही स्वतन्त्र रहे जितना कि वह पहले था। इस प्रकार प्राकृतिक अवस्था को त्यागकर मनुष्य समझौते द्वारा सभ्य समाज में पहुँचता है।

समझौते का स्वरूप—रूसो के अनुसार यह समझौता लोगों के निजी स्वतन्त्र और सामूहिक स्वरूप के मध्य हुआ। अर्थात्, वे अपने अधिकारों को अ + ब + ग + द के सामूहिक स्वरूप को सौंप दिया। इसमें किसी की हानि नहीं, मगर नाम ही होता है। क्योंकि जब उनमें से किसी एक व्यक्तिगत अधिकारों पर अतिक्रम होता है तो उसकी रक्षा के लिये सारा समाज उपस्थित हो जाता है।<sup>23</sup> रूसो का कलन के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति ने समझौते का इन शब्दों में स्वीकार किया है कि हम सब प्रत्येक अपने व्यक्ति के और इस सामूहिक रूप से हम प्रत्येक व्यक्ति को अपने अधिकारों स्थापित करता है और इस सामूहिक रूप से हम प्रत्येक व्यक्ति को अपने अधिकारों

22 Lord's Principles of Politics London p 40

23 कानोर्वा-ए राजनीति शास्त्र पर दृष्टिगत सन्दर्भ १९६२ पृ २१।



अश के रूप में स्वीकार करते हैं।" उसके ही शब्दों में "सामाजिक समझौते से मनुष्य अपनी प्राकृतिक स्वतन्त्रता को और अपनी पसंद की सारी वस्तुओं को अपने कब्जे में कर लेने के असीमित अधिकार को खा देता है। इसके बदले में उसे नागरिक स्वतन्त्रता मिलती है और अपनी सम्पत्ति पर अधिकार मिलता है।" हमें प्राकृतिक स्वतन्त्रता तथा नागरिक स्वतन्त्रता का अन्तर तथा कब्जे द्वारा प्राप्त वस्तु और सम्पत्ति में फर्क समझ लेना चाहिये ताकि भ्रूल्याकन में भूल न हो। व्यक्ति की अपनी शक्ति की सीमा के अलावा प्राकृतिक स्वतन्त्रता की कोई सीमा नहीं होती, लेकिन नागरिक स्वतन्त्रता 'सामान्य इच्छा' द्वारा सीमित होती है। कब्जे का आधार किसी वस्तु को अपनी ताकत से हथियाने का है। सम्पत्ति का आधार एक निश्चित स्वत्व (अधिकार) होता है जिसे सब स्वीकार करते हैं।<sup>24</sup>

**राज्य और सम्प्रभुता**—ऊपर लिखा गया है कि समझौते द्वारा मनुष्यों ने अपने पृथक् व्यक्तित्व व अधिकार को एक ही राशि या ढेर में मिला दिया और स्वयं समझौते के बाद उस राशि या ढेर का अविभाज्य अंग बन गया। इस राशि या समूह का नाम ही राज्य है। सरकार रूसो के विचार से राज्य की कार्यपालिका है। राज्य एक सम्प्रभुता-युक्त सत्ता है जबकि सरकार उसके अधीन एक सत्ता है। रूसो राज्य को एक 'नैतिक व्यक्ति' (Moral Person) मानता है। व्यक्ति कानून निर्माता भी है और कानून का पालन करने वाला भी। स्वीट्जरलैंड के प्रत्यक्ष जनतन्त्र का प्रभाव यहाँ रूसो के विचारों पर स्पष्ट है। उसकी भाँसा यहाँ सावजनिक प्रभुता में प्रगट होती है। क्योंकि व्यक्ति ही शासक है और वही प्रजा है। हॉब्स की भाँति रूसो भी सम्प्रभुता को असीमित, अविभाज्य, अप्रत्यक्षरणीय और अदेय मानता है, लेकिन जहाँ हॉब्स सम्प्रभुता का निवास राजा में बताता है वहाँ रूसो उसका निवास सम्पूर्ण राजनीतिक समाज—सामान्य इच्छा—में मानता है।

## सामान्य इच्छा का सिद्धान्त (Theory of General Will)

रूसो के अनुसार सम्प्रभुता सामान्य इच्छा में निहित होती है इसलिये यह जानना आवश्यक हो जाता है कि 'सामान्य इच्छा' क्या है।

रूसो ने मनुष्य में दो प्रकार की इच्छाएँ बतायी हैं—'वास्तविक इच्छा' (Actual Will) और 'वास्तविक इच्छा' (Real Will)। 'वास्तविक इच्छा' स्वार्थी, अविवेकपूर्ण, संकुचित, अस्थिर और आत्म विरागी होती है। 'वास्तविक इच्छा' अपेक्षा इसमें व्यक्तिगत हितों के लाभ की कामना होती है। 'वास्तविक इच्छा', इनके विपरीत, विवेकपूर्ण, स्वायी और सामाजिक हितों के लिये काम करती है। एक कक्षा में विद्यार्थियों की भावना प्रवृत्ति इच्छा है जो सबको लक्ष्य में लाना, उनकी 'वास्तविक इच्छा' है जो सबको लक्ष्य में लाने के लिये काम करती है।

भावना प्रधान इच्छा है वातचीत करना या नकल करना, उनकी वास्तविक (Real) शान्तिपूर्वक प्रश्नोत्तर लिखना। 'सामान्य इच्छा' (General Will) नागरिकों में 'वास्तविक इच्छा' ही है। यह न तो 'सब की इच्छा' (Will of All) है और न 'बहुमत की इच्छा' (Will of Majority)। यह उन लोगों की 'वास्तविक इच्छा' है जो राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य रहे हैं और समस्त समाज की पदां चाहते हैं।

अब प्रश्न उठता है कि यदि व्यक्ति और राज्य के मध्य कोई सीधा सम्बन्ध हो तो यह 'सामान्य इच्छा' कसे सम्भव हो सकती है? मनुष्य की सम्भावना राज्यों को अटूट विश्वास था। वह मनुष्य को मूलतः अच्छा मानता है। अतः उसे पूरा या कि आदश नागरिक सर्वे 'वास्तविक इच्छा' को ध्यान में रखेंगे और उसमें श्रेष्ठ कल्याण पावेंगे।

सामान्य इच्छा की विशेषताएँ—'सामान्य इच्छा' को समझने के लिये हमें निम्नांकित विशेषताओं पर ध्यान देना आवश्यक है —

(१) सामान्य इच्छा न तो सबकी इच्छा है और न बहुमत की इच्छा। न लोगों की वास्तविक इच्छा है जिसमें सारे समाज के कल्याण की भावना होती है।

(२) सामान्य इच्छा का पालन करने वाला स्वयं अपनी ही वास्तविक इच्छा का पालन करता है।

(३) सामान्य इच्छा सर्वव्यापी है। इसे सम्प्रभुता भी कह सकते हैं। यदि सामान्य इच्छा का पालन करना अस्वीकार करे तो उसे, दबाव डालकर, इसका पालन करने के लिये विवश किया जा सकता है।

(४) सामान्य इच्छा न तो कोई भूल कर सकती है और न पुनश्च ही की जा सकती है। वह अविभाज्य है।

(५) सामान्य इच्छा निरंकुश है। उस पर न तो व्यक्ति के अधिकारों, न व्यक्तिगत संपत्ति, न दैवीय, नैसर्गिक या लौकिक नियमों का कोई प्रतिबन्ध है।

(६) सामान्य इच्छा गुणात्मक है, मात्रात्मक नहीं।

(७) सामान्य इच्छा स्वयं कार्यपालिका नहीं है। लोगों ने इसकी कार्यपालिका शक्ति इसके प्रतिनिधि—सरकार या राजा—को सौंपी हुई है।

(८) सामान्य इच्छा स्वतंत्रता का प्रतीक है। जो नागरिक सामान्य इच्छा (अपनी वास्तविक इच्छा) के अनुसार जीवन-पापन नहीं करता वह भ्रम में है। वह विषमगामी है, क्योंकि वह अपना सच्चा हित नहीं जानता और स्वतन्त्र नहीं है। उसे 'सामान्य इच्छा' में पालन के लिये बाध्य करना वास्तुतः उसे स्वतन्त्र बनाना है। कदाचित् विधायी को धुप रहने के लिये विवश करना उसे स्वतन्त्र होने के लिये विवश करना है।

सामान्य इच्छा की आसोचना—सामान्य इच्छा का सिद्धान्त की टीकाकारों ने कई प्रकार से आलोचना की है —

(१) सामान्य इच्छा की धारणा अस्पष्ट है। यह अति भाषात्मक और रूढ़िवादी है। यह धारणा बहुत कठिन है कि समाज में सामान्य इच्छा कहाँ विद्यमान है।

भावनात्मक और वास्तविक इच्छायें कभी कभी इतनी मिल जाती हैं कि उनमें भेद करना मुश्किल होता है।

(२) सामान्य इच्छा निरकुशता का समर्थन करती है। यह कथन कि सामान्य इच्छा का पालन करना स्वतन्त्रता है व्यक्ति को सरकार के आदेशों का पालन करने के लिए विवश करता है, उसे विद्रोह का अधिकार नहीं देता।

(३) सामान्य इच्छा में सामाजिक हित की भावना रहती है। लेकिन सामाजिक हित की व्याख्या करना मुश्किल है। शासक अपनी चालबाजी से उन अनेक हितों को सामाजिक हित सिद्ध कर सकता है जो वास्तव में व्यक्तिगत होते हैं।

(४) सामान्य इच्छा का सिद्धान्त भारत या चीन ऐसे बड़े बड़े राष्ट्रों पर लागू नहीं हो सकता। उसकी उपस्थिति छोटे छोटे सजातीय राज्यों में ही सम्भव है। आज के बड़े बड़े राष्ट्रीय राज्यों में नहीं।

(५) सामान्य इच्छा का सिद्धान्त व्यर्थ है। चेपर लिखता है कि "जब हमें सामान्य इच्छा का पता ही नहीं दे सकते तो इस सिद्धान्त के प्रतिपादन का लाभ ही क्या हुआ? हमें एक ऐसे अधिकार में छोड़ दिया है जहाँ हम सामान्य इच्छा के बारे में अच्छी तरह सोच भी नहीं सकते।"<sup>35</sup>

## रूसों के सिद्धान्त की समीक्षा

यद्यपि रूस स्वयं क्रांति का पक्षपाती नहीं था, तथापि उसकी रचनाओं ने क्रांति की उदात्ता को भड़काया और यूरोप का राजनीतिक चित्र ही बदल डाला। उसने जनता के हृदय की बात को इतने साधारण ढंग और शैली में कहा कि वह जनसाधारण के मस्तिष्क में घर कर गयी। प्राकृतिक अवस्था को आदर्श बताकर उसने उदासीन जनता की सादगी को गौरवान्वित किया। यह सिद्ध करके कि तथाकथित सम्पन्न समाज ने मनुष्य को व्यभिचारी, लुब्धी, पतित और दास बना दिया है, उसने जनता को दासता की जड़ों को तोड़ने के लिये तैयार किया। जनवाणी ही देववाणी है, सर्वोत्तम शासन स्वशासन है, नैतिक और वास्तविक जनतन्त्र 'सामान्य इच्छा' पर आधारित जनवादी राज्य में ही सम्भव है इत्यादि बातें कहकर उसने 'लोकप्रिय सम्प्रभुता' (Popular Sovereignty) की आधारशिला रखी और राजनीति दशन में एक नयी महत्वपूर्ण क्रांति का श्रीगणेश किया। नवोलिप्यत्र बोनापार्ट ने स्वीकार किया था कि रूसों के बिना फ्रांस की राज्यक्रान्ति (१७८९) ही न हुई होती। रॉबेस्पीयर (Robespierre) तो रूसों को 'फ्रांस की राज्यक्रान्ति का देवता' कहता है। उसके विचारों का प्रभाव फ्रांस और समुक्त राज्य अमरीका के संविधानों पर स्पष्ट देखा जा सकता है। लेकिन 'सामान्य इच्छा' के उसके सिद्धान्त के विरुद्ध उठायी गयी आपत्तियों के अलावा भी रूसों के दशन में कुछ अन्य कमजोरियाँ हैं।

अलायका का कहना है कि रूसों का ऐतिहासिक बुद्धिकोण लुप्तपूर्ण है। मानव

जाति का इतिहास प्रगति का इतिहास है, परंतु रूसो ने उसे पतन का इतिहास न दिया है। मनुष्य पहले भला था, जब बुरा हो गया—मनुष्य का केवल एकपक्षीय चित्र है। मनुष्य एक जटिल (complex) प्राणी है, उसमें भलाई और बुराई दोनों के साथ रहती हैं।

दूसरे, रूसो जनवादी के साथ साथ अधिनायकवादी भी है। उसने 'जन इच्छा' के नाम पर व्यक्तित्व का हनन किया है। ऐसे समाज में व्यक्ति न तो स्वयं रूप से चिंतन-मनन कर सकता है और न जीवन-यापन ही। 'सामान्य इच्छा' के नाम उसका राज्य स्वयं साध्य बन जाता है और व्यक्ति उसका साधन। ग्टाउस (Vauvenargues) ने ठीक लिखा है कि "रूसो व्यक्तिवाद का ही नहीं, व्यक्तिवाद का भी शत्रु है।"

अन्त में, रूसो का बरान तकसगत व युक्ति युक्त नहीं है। एक ओर तो समझौता व्यक्ति और समाज के बीच हुआ बताता है और दूसरी ओर वह स्वयं को समझौते द्वारा उत्पन्न बताता है। जोन्स के शब्दों में "रूसो के विचार अत्यंत परस्पर विरोधी हैं तथा उद्य धोषणाओं व भावुकता के आशाहीन दृढ़-मढ़ माप हैं वे विभिन्न दिशाओं की ओर ले जाते हैं।"

कुछ भी हो, यह मानना पड़ेगा कि रूसो का दशन उसके युग में अविश्वसनीय था। उसने काण्ट तथा अन्य आदर्शवादियों का पक्ष प्रदर्शन किया। उसकी सबसे बड़ी देन यह है कि उसने हम सिखाया कि "राज्य मनुष्य की प्राकृतिक आवश्यकताओं की इच्छाओं पर आधारित है। हम राज्य के प्रति इसलिये आज्ञाकारी होना चाहिये कि वह हमारे व्यक्तित्व का ही विस्तृत रूप है।"

### हॉब्स, लॉक और रूसो की तुलना

रूसो हॉब्स तथा लॉक दोनों के विचारों से प्रभावित है। एक विद्वान का कहना है कि 'वह (सिर्फ) हॉब्स के आधार वाक्यों और स्वभाव को लॉक के निष्कर्षों से निपटार देते हैं —

(१) रूसो हॉब्स के इस विचार से सहमत है कि प्राकृतिक अवस्था में मनुष्य में सामाजिकता का अभाव था, लेकिन वह यह स्वीकार नहीं करता कि वे एक दूसरे के शत्रु थे।

(२) रूसो हॉब्स की भाँति व्यक्ति में आत्म के द्वीयता का भावना का स्वागत करते हुए उसमें दया और सहानुभूति के भावों की अवस्थिति को भी स्वीकार करता है जबकि लॉक मनुष्य को सम्मान और सदभावनाओं से युक्त मानता है।

(३) रूसो हॉब्स से सहमत है कि प्राकृतिक अवस्था में मनुष्य में न्याय भावना नहीं थी लेकिन लॉक के विचार में उसमें नैतिक भावनाएँ विद्यमान थीं।

(४) रूसो और हॉब्स के अनुसार राज्य में एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न वर्ग का होना जरूरी है लेकिन लॉक इसे नहीं मानता।

(५) हाब्स का प्रधान उद्देश्य नागरिक सुरक्षा है, इसलिये वह समझते म प्रसीम सत्ता की उपस्थिति और आज्ञा पालन पर विशेष बल देता है, लेकिन लॉक और रुसो का उद्देश्य शासन का जनहित में निर्माण करना है, अतः वे नागरिकों के हितों के प्रति अधिक सजग हैं।

(६) हाब्स और लॉक के समाज की कल्पना यत्नवत् है, जबकि रुसो ने ऐसे समाज की स्थापना की बात की है जिसमें सामाजिक एकता और समन्वय पाया जायेगा।

(७) हाब्स से अनुसार नागरिकों को विद्रोह करने की छूट नहीं है, लॉक के अनुसार उन्हें विद्रोह करने का अधिकार है लेकिन केवल उसी दशा में जबकि सरकार उनका हितों की रक्षा करने में असमर्थ हो। रुसो, इसका विपरीत, सरकार बदलना एक साधारण बात मानता है।

(८) सम्पत्ति के विषय में तीनों में मतभेद है। हाब्स के विचार से प्राकृतिक अवस्था में सम्पत्ति नहीं थी। लॉक के विचार से सम्पत्ति एक प्राकृतिक अधिकार है जिसकी रक्षा के लिये समझौता किया जाता है। रुसो के विचार से व्यक्तिगत सम्पत्ति के कारण ही विषमताएँ उत्पन्न हुई हैं और समाज का पतन हुआ है। प्राकृतिक अवस्था के प्रारम्भिक चरण में मिजी सम्पत्ति का नामोनिशान नहीं था।

(९) हाब्स के अनुसार समझौते द्वारा नागरिक अपने समस्त अधिकार शासक को सौंप देते हैं, लॉक के विचार से वे केवल प्राकृतिक अधिकारों के संरक्षण का अधिकार ही सौंपते हैं, रुसो के विचार से केवल एक नैतिक परिवर्तन होता है। व्यक्ति स्वच्छन्दता छोड़कर तत्त्वी स्वतन्त्रता प्राप्त कर लेता है।

(१०) रुसो हाब्स की भाँति सम्प्रभुता को अविभाज्य, अवेद्य और निरंकुश मानता है। वह हाब्स की भाँति यह भी मानता है कि सरकार स्वयं उस समझौते में भागीदार नहीं थी जिसे जनता ने आपस में किया था। लेकिन प्राकृतिक अवस्था तथा मानव स्वभाव के वर्णन में वह लॉक का अनुसरण करता है। लॉक की तरह वह राज्य पर सरकार में भेद करता है और सम्प्रभुता को जन सत्ता बनाकर हाब्स के सम्प्रभु का तिर ही काट डालता है।<sup>17</sup> वह लॉक की तरह व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को महत्त्व देता है और उसकी रक्षा के लिये व्यवस्था भी करता है। लेकिन जहाँ लॉक, हाब्स की तरह, नागरिक जीवन के व्यक्तिगत पक्ष पर बल देता है वहीं रुसो ने उसके सामाजिक पक्ष पर बल दिया है।

संक्षेप में, रुसो ने हाब्स और लॉक के सिद्धांतों में अच्छे लक्षण पाये तत्त्वों को ग्रहण किया है। उसने हाब्स की सम्प्रभुता की निरंकुशता की धारणा को लिया क्योंकि प्रशासन की बुद्धता और स्थिरता के लिये यह आवश्यक है तो लॉक से वह विचार लिया कि एक अच्छे शासन का मापदण्ड यही है कि उसने जनता की भलाई के लिये क्या किया है। उसकी सामान्य इच्छा में इन दोनों का समन्वय (synthesis) है। लॉक ने ठीक लिखा है कि "रुसो की भाँति लॉक भी है, परन्तु हाब्स के हैं।"<sup>18</sup>

## सामाजिक समझौते के सिद्धान्त की आलोचना

टीकाकारों ने सामाजिक समझौते के सिद्धान्त की अपने-अपने ढंग से आलोचना की है जिनमें से मुख्य निम्नांकित हैं —

यह सिद्धान्त अनतिहासिक है—नयी सरकारें (जैसे १८४७ में फ्रांस का अवश्य समझौते से बनी हैं, लेकिन इतिहास में समझौते द्वारा राज्य के जन्म होने का कोई प्रमाण नहीं मिलता।<sup>28</sup> ह्यूम के विचार से “शासक और शासितों के सम्बन्धी आधार के रूप में (भी) समझौता असंगत है तथा इसका कोई इतिहासिक प्रमाण नहीं है।” इस सिद्धान्त के समयक अपने पक्ष में जो नवम्बर १६२० के ‘मेन्स पैक्ट’ का उदाहरण देते हैं वे यह भूल जाते हैं कि मेन्स पैक्ट ऐसे लोगों द्वारा हुआ जो नागरिक थे, प्राकृतिक स्थिति में नहीं थे। सर हेनरी मेन जैसे विद्वानों ने श्रम रीति रिवाज, कानून आदि का अध्ययन करके यहाँ तक सिद्ध कर दिया है कि शासन में समझौते की कोई प्रथा ही नहीं थी।

यह सिद्धान्त समाजशास्त्रीय दृष्टि से गलत है—आज सभी बरसू की इस बात को मानते हैं कि “मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है”, लेकिन यह सिद्धान्त वास्तव को असामाजिक मानता है। हॉग्स और रूसो दोनों के विचार में प्राकृतिक अवस्था में मनुष्य सामाजिक नहीं था, उसमें परिवार तक की भावना नहीं थी। अतः समाजशास्त्रीय दृष्टि से सामाजिक समझौते के सिद्धान्त का आधार लोपपूर्ण है।

यह सिद्धान्त मनोवैज्ञानिक दृष्टि से छद्मपूर्ण है—यदि हम सामाजिक समझौते के सिद्धान्त में वर्णित प्राकृतिक अवस्था को स्वीकार भी कर लें तो भी यह बात सरल में नहीं आती कि सामाजिक और राजनीतिक चेतना से शून्य व्यक्ति ने अकस्मात् समझौता कैसे कर लिया। कहावत है कि ‘एक रात में चीना अपना रंग नहीं बदलता’। १२ बजे तक प्राकृतिक अवस्था में मनुष्य, हॉग्स के विचार से, एक दूसरे के प्राणों के प्यासे थे लेकिन १२ बजकर एक मिनट पर वे समझौते के द्वारा भातपूर्ण और दोषरहित शासक के सेवक बन गये। साक के मनुष्य ने समझौता करके बहुमत प्रथा को अपना लिया जो वास्तव में एक लम्बे समय के सांविधानिक अनुभव की देन है। रूसो के अनुसार क्षण-भर में ही ऐसे नैतिक और आदर्श नागरिकों का जन्म हो गया जो सोचने तक शासित रहने के बावजूद स्वयं शासक बनने की योग्यता प्राप्त कर लेंगे। एका परिपक्वता केवल उप-याता, पौराणिक कथाओं और हिंदी फिल्मों में मिलता है, वास्तविक जीवन में नहीं। अतः समझौते के सिद्धान्त का आधार काल्पनिक है, इसमें मनोवैज्ञानिकता का अभाव है।

राजनीति शास्त्र की दृष्टि से यह सिद्धान्त मान्य नहीं है—ह्यूम का मत है कि

28 इतिहास में कोई भी ऐसा सामाजिक उदाहरण नहीं है जो इस सिद्धांत का पक्ष में हो।  
—बर्नार्ड, पृष्ठ १७३

यह सम्भव हो सकता है कि राज्य का जन्म समझौते से हुआ हो लेकिन राज्य का आधार समझौता नहीं, उपयोगिता है।" एडमण्ड बर्क की भी यही धारणा है और उपगितावादी विचारको बेन्थम आदि की भी। डा गणेश प्रसाद लिखते हैं कि इस सिद्धान्त का "राज्य को मानवीय एवं कृत्रिम सत्ता बताना उसकी देन थी और कमजोरी। देन इस नाते कि इससे जनवाद को प्रभय मिला, कमजोरी इस नाते कि इसने राज्य को व्यक्तियों की स्वेच्छा की वस्तु बनाया। व्यक्ति सोचने लगे कि राज्य उन्होंने नाया है, वे उसे परिवर्तित भी कर सकते हैं। यही विचारधारा १६८८ की रक्तहीन गन्ति तथा १७८९ की फ्रांसीसी क्रान्ति की पीठिका बनी। स्वभावतः ऐसा दृष्टिकोण राज्य के महत्व तथा स्थायित्व के लिये घातक है।"<sup>29</sup>

इस सिद्धान्त का राजनीति शास्त्र की दृष्टि से एक दोष यह भी है कि यह राज्य को 'व्यापारी वृत्ति' का परिणाम बताता है। इस सिद्धान्त से यह ध्वनि निकलती है कि राज्य जनता और शासक में हुई 'सौदेबाजी' (Haggling and Bargaining) ही सन्तान है। इस धारणा से नागरिकों को राज्य के प्रति स्वाभाविक निष्ठा एवम विश्वास बिगने लगता है।

कानूनी दृष्टिकोण से गलत—कानूनी दृष्टिकोण से भी सामाजिक समझौते का सिद्धान्त दोषपूर्ण है। प्रथम इसलिये कि किसी भी समझौते को उस समय तक मान्यता नहीं मिल सकती जब तक कि उसे राज्य का समर्थन मिला हुआ न हो। लेकिन प्राकृतिक अवस्था में, धीरे-धीरे के अनुसार, राज्य का अस्तित्व न होने के कारण कोई ऐसा समझौता किया ही नहीं जा सकता या जिसका रूप वैधानिक हो।

दूसरे, कानूनी दृष्टि से कोई समझौता उन्हीं लोगों पर लागू हो सकता है जिन्होंने उसे किया हो। डा आर्मीहाइम लिखते हैं कि "यदि पूर्वजों ने खटटे अगूर खाये तो बच्चों के दाँत क्यों उतरें।" लेकिन सफ़ेद पीढ़ियाँ बीतने के बाद भी लोग समझौते द्वारा उत्पन्न राज्य का पालन करते हैं—कानूनी बंधन के कारण नहीं, आवश्यकता के कारण क्योंकि उन्हें राज्य की आज्ञा के पासन में ही अपना भला दिखायी देता है।

यह सिद्धान्त भ्रामक है—प्रथम, यह सिद्धान्त राज्य और व्यक्ति के सम्बन्धों की उचित व्याख्या करने में असफल रहा है। डॉन हेल्पर लिखता है कि "यह कहना कि व्यक्ति और राज्य में समझौता हुआ उतना ही युक्तिसंगत है जितना यह कहना कि व्यक्ति और सूर्य में इस प्रकार का समझौता हुआ कि सूर्य व्यक्ति को गर्मो दिया करे।"

दूसरे, इस सिद्धान्त का तर्क है कि लोग प्राकृतिक अवस्था में प्राकृतिक अधिकारों और स्वतन्त्रता का उपभोग करते थे। समाज के बिना अधिकार कहाँ से जाये यह समझ में नहीं आता। धीरे-धीरे लिखता है कि "समझौते के सिद्धान्त में वास्तविक दोष यह है कि यह समाज से स्वतन्त्र (पृथक्) अधिकारों व उत्तरदायित्वों की सम्भावना से युक्त है।"

साइबर उचित ही लिखता है कि "इस सिद्धान्त को अपनाने से अराजकता फलने का भय है।" यह सिद्धान्त न तो हमें इतिहास के विषय में और न ही राजनीति दशन के विषय में सतोषजनक उत्तर प्रदान करता है।

### महत्त्व

यद्यपि सामाजिक समझौते का सिद्धान्त अनेक दावा से युक्त है, तथापि राज नीति शास्त्र के क्षेत्र में इसका पर्याप्त महत्त्व है। इसकी सबसे बड़ी उपलब्धि यह है कि इसने राज्य के वैधीय उत्पत्ति के सिद्धान्त का हमेशा के लिये अन्त कर दिया। इसे व्यक्ति की महत्ता को बढ़ाया। यह सिद्ध किया कि अन्ततः जनता ही सम्प्रभु है और राजनीतिक सत्ता पर अन्तिम अधिकार उसका है। यह सिद्धान्त बताता है कि सामाजिक संस्थाएँ मानवीय प्रयत्न का परिणाम हैं और मानवीय प्रयत्नों से ही उन्हें सुधारा जा सकता है। इससे विषय में आधुनिक जनतन्त्र का मार्ग प्रशस्त किया है इससे इस समय की संस्थापना का कार्य किया है कि राज्य का आधार शासक की शक्ति नहीं अपितु जनता की इच्छा है—धर्ममति है।

### ऐतिहासिक या विकासवादी सिद्धान्त (The Historical or Evolutionary Theory)

ऐतिहासिक अथवा विकासवादी सिद्धान्त राज्य की उत्पत्ति का सर्वाधिक स्वीकृत सिद्धान्त है। अभी तक जिन सिद्धान्तों की खोज की गयी है वे राज्य की उत्पत्ति के विषय में सतोषजनक उत्तर देने में असमर्थ रहे हैं, क्योंकि वे एकपक्षीय हैं और उनके प्रतिपादकों ने वास्तविक तथ्यों की अपेक्षा कल्पना का सहारा लेकर अपने सिद्धान्तों को पक्का करने की कोशिश की है। विकासवादी सिद्धान्त राज्य को मानव सभ्यता के क्रमिक विकास का परिणाम मानता है। इसके अनुसार "राज्य न तो ईश्वरीय देन है और न ही मनुष्य द्वारा जानबूझकर किया गया कार्य। इसकी उत्पत्ति अतीत की उस परछाईं में छिपी हुई है जिसमें अध्येतम रूप से सामाजिक संस्थाएँ बन ले रही थीं तथा विकास क्रम के सामान्य नियमों के आधार पर इसका विकास हुआ है।"<sup>30</sup> यह कोई अभिप्राय नहीं। साथ ही अन्ततः मानव-इतिहास के विकास की धीमी प्रक्रिया का परिणाम है।<sup>31</sup> जैसे जैसे मनुष्य सभ्य होता गया जैसे-जैसे उसकी सामुदायिक भावना विकसित होती गयी। परिस्थितियाँ और उसकी जनसंख्या प्रवृत्तियों ने उसे सामाजिक और राजनीतिक संगठनों के विकास की ओर मोड़ा। यह बताया कि सबसे पहले राज्य कब दिखायी दिया उसी प्रकार कहिये कि जिस प्रकार कि यह कहना कि कब भौतिक कानून को या वास्तव कब जवान हुआ अथवा युक्त कब प्रोढ़ बना।<sup>32</sup> श्री लार्की ठीक लिखते हैं कि 'राज्य एक ऐतिहासिक गौरव है और

30. नीति, प्रबोला पुस्तक, पृ. १६।

31. Leacock, *Elements of Political Science*, p. 37

32. Sumner and Keller, *The Science of Society* Vol I, p. 575



## राज्य के विकास में उत्तरदायी तत्त्व

मैटिल का मत है कि "उन भौगोलिक परिस्थितियों और वातावरण तथा अन्य सम्बन्धित समस्याओं—जिन्होंने मनुष्य को मूल्य मूल्य स्थान पर समूह बनाकर रहने तथा एक-दूसरे से सम्बन्ध बनाए रखने की प्रेरणा दी—के प्रतिरिक्त चार अन्य तत्त्व राज्य की उत्पत्ति और विकास में मुख्य रूप से सहायक रहे हैं। ये चार तत्त्व हैं—रक्त-सम्बन्ध धर्म, उद्योग धर्म और युद्ध।" गिडिंग्स ने अपनी पुस्तक में राज्य के विकास के लिये सैनिक, धार्मिक, कानूनी, आर्थिक व नैतिक तत्त्वों को उत्तरदायी माना है। आधुनिक राजनीति शास्त्र वेताओं ने इन विभिन्न तत्त्वों का समीकरण करके राज्य के विकास में लिये निम्नांकित तत्त्वों को उत्तरदायी बताया है—

- (1) रक्त-सम्बन्ध (Kinship)
- (2) धर्म (Religion)
- (3) शक्ति (Force)
- (4) आर्थिक आवश्यकताएँ (Economic needs)
- (5) राजनीतिक चेतना

**रक्त-सम्बन्ध**—इस बात को प्रायः सभी विद्वान् मानते हैं कि रक्त सम्बन्ध अथवा सजातीयता राज्य की उत्पत्ति व विकास का प्रमुख तत्त्व है। मनुष्यों के प्रारम्भिक इतिहास का जो अन्वेषण किया गया है उससे सिद्ध होता है कि सभी प्रारम्भिक सामाजिक संस्थाओं का आधार रक्त-सम्बन्ध था।<sup>33</sup> मनुष्य अति प्राचीन काल में रक्त सम्बन्ध के आधार पर ही भिन्न भिन्न स्थानों पर समूह बनाकर रहते थे। इन समूहों से ही आगे चलकर जाति, कुल, समाज आदि संस्थाओं का जन्म हुआ। मैकाइवर ने लिखा है कि "रक्त-सम्बन्ध समाज की जन्म देता है और समाज अन्ततः राज्य को।"<sup>34</sup> "रक्त-सम्बन्ध ही," गिल्क्राइस्ट के शब्दों में, "एकता का सबसे पहला तत्त्व था, अन्य स्वतन्त्र सम्बन्ध बाद में आये।"

मैटिल की राय में पहले मातृप्रधान परिवार बने तथा जब खेतीबाड़ी, पशुपालन आदि शुरू हुए तो पितृप्रधान परिवारों का युग शुरू हुआ। पितृप्रधान परिवार का मुखिया पिता होता था। उसकी पत्नी व बच्चे उसके अधीन होते थे, जिन्हें जीवन रक्षा के प्रतिरिक्त अन्य अधिकार बिना पिता की आज्ञा प्राप्त नहीं होते थे। इस प्रकार परिवार बढ़ता गया। परिवार से कबीला, कबीले से गाँव और गाँव से प्रान्त तथा अन्त में प्रान्तों से असंगठित राज्य का जन्म हुआ। मनुष्य का यह स्वभाव है कि वह अपने रक्त-सम्बन्धियों के बीच अधिक सुरक्षा का अनुभव करता है। रक्त सम्बन्ध से ही

33 Henry Maine *The History of Institutions* pp 64-65

34 *The Modern State* p 34

साइबर उचित हो लिखता है कि "इस सिद्धान्त को अपनाने से अराजकता फैलने का भय है।" यह सिद्धान्त न तो हमें इतिहास के विषय में और न ही राजनीतिक दशन के विषय में सतोषजनक उत्तर प्रदान करता है।

### महत्त्व

यद्यपि सामाजिक समझौते का सिद्धान्त अनेक दावों से मुक्त है, तथापि राजनीति शास्त्र के क्षेत्र में इसका पर्याप्त महत्त्व है। इसकी सबसे बड़ी उपलब्धि यह है कि इसने राज्य के वैधीय उत्पत्ति के सिद्धान्त का हुंमेशा के लिये अन्त कर दिया। इसने व्यक्ति की महत्ता को बढ़ाया। यह सिद्ध किया कि अन्ततः जनता ही सम्प्रभु है और राजनीतिक सत्ता पर अन्तिम अधिकार उसका है। यह सिद्धान्त बताता है कि सामाजिक संस्थाएँ मानवीय प्रयत्ना का परिणाम हैं और मानवीय प्रयत्नों से ही उन्हें सुधारा जा सकता है। इससे विश्व में आधुनिक जनतन्त्र का मार्ग प्रशस्त किया है तथा इस समय की संस्थापना का कार्य किया है कि राज्य या आधार शासक की शक्ति नहीं अपितु जनता की इच्छा है—सहमति है।

### ऐतिहासिक या विकासवादी सिद्धान्त (The Historical or Evolutionary Theory)

ऐतिहासिक अथवा विकासवादी सिद्धान्त राज्य की उत्पत्ति का सर्वाधिक स्वीकृत सिद्धान्त है। अभी तक जिन सिद्धान्तों की खोज की गयी है वे राज्य की उत्पत्ति के विषय में सतोषजनक उत्तर देने में असमर्थ रहे हैं, क्योंकि वे एकपक्षीय हैं और उनके प्रतिपादकों ने वास्तविक संस्थाओं की अपेक्षा वर्तमान का सहारा देकर अपने सिद्धान्तों को ढ़का करके की कोशिश की है। विकासवादी सिद्धान्त राज्य को मानव सभ्यता के क्रमिक विकास का परिणाम मानता है। इसके अनुसार "राज्य न तो ईश्वरीय देन है और न ही मनुष्य द्वारा जानबूझकर किया गया कार्य। इसकी उत्पत्ति अतीत की उस परछाईं में छिपी हुई है जिसमें अपेक्षित रूप से सामाजिक संस्थाएँ जन्म ले रही थीं तथा विकास क्रम के सामान्य नियमों के आधार पर इसका विकास हुआ है।"<sup>30</sup> यह कोई आश्चर्य नहीं। शासक अशासक मानव इतिहास के विचार की धीमी प्रक्रिया का परिणाम है।<sup>31</sup> जैसे जैसे मनुष्य सभ्य होता गया जैसे-जैसे उसकी सामुदायिक भावना विकसित होती गयी। परिस्थितियों और उसकी जन्मजात प्रवृत्तियों ने उसे सामाजिक और राजनीतिक संगठनों के विकास की ओर मोड़ा। यह बताया कि सबसे पहले राज्य कब दिखायी दिया उसी प्रकार कहते हैं जिस प्रकार कि यह कहना कि कब नैतिक कानून बने या शासक कब अजान हुआ अथवा युद्ध कब प्रौढ़ बना।<sup>32</sup> प्रो. लास्की ठीक लिखते हैं कि "राज्य एक ऐतिहासिक गौरव है और

30. पैट्रिज, पूर्वोक्त पुस्तक, पृ. ९६।

31. Leacock, *Elements of Political Science*, p. 37

32. Sumner and Keller, *The Science of Society*, Vol I, p. 695

## राज्य के विकास में उत्तरदायी तत्त्व

मॉटिल का मत है कि "उन भौगोलिक परिस्थितियों और वातावरण तथा अन्य सम्बन्धित समस्याओं—जिन्होंने मनुष्य का अलग अलग स्थान पर समूह बनाकर रहने तथा एक दूसरे से सम्बन्ध बनाये रखने की प्रेरणा दी—के अतिरिक्त चार अन्य तत्त्व राज्य की उत्पत्ति और विकास में मुख्य रूप से सहायक रहे हैं। ये चार तत्त्व हैं—रक्त-सम्बन्ध धर्म, उद्योग धर्म और युद्ध।" गिडिंग्स ने अपनी पुस्तक में राज्य के विकास के लिये सैनिक, धार्मिक, कानूनी, आर्थिक व नैतिक तत्त्वों को उत्तरदायी माना है। आधुनिक राजनीति शास्त्र वेत्ताओं ने इन विभिन्न तत्त्वों का समीकरण करके राज्य के विकास के लिये निम्नांकित तत्त्वों को उत्तरदायी बताया है—

- (1) रक्त सम्बन्ध (Kinship)
- (2) धर्म (Religion)
- (3) शक्ति (Force)
- (4) आर्थिक आवश्यकताएँ (Economic needs)
- (5) राजनीतिक चेतना

**रक्त-सम्बन्ध**—इस बात को प्रायः सभी विद्वान मानते हैं कि रक्त सम्बन्ध अथवा सजातीयता राज्य की उत्पत्ति व विकास का प्रमुख तत्त्व है। मनुष्यों के प्रारम्भिक इतिहास का जो अन्वेषण किया गया है उससे सिद्ध होता है कि सभी प्रारम्भिक सामाजिक संस्थाओं का आधार रक्त सम्बन्ध था।<sup>33</sup> मनुष्य अति प्राचीन काल में रक्त सम्बन्ध के आधार पर ही भिन्न भिन्न स्थानों पर समूह बनाकर रहते थे। इन समूहों से ही भागे चलकर जाति, कुल, समाज आदि संस्थाओं का जन्म हुआ। मैकाइवर ने लिखा है कि "रक्त सम्बन्ध समाज को जन्म देता है और समाज अतः राज्य को।"<sup>34</sup> "रक्त-सम्बन्ध ही," मिलब्राइस्ट के शब्दों में, "एकता का सबसे पहला तत्त्व था, अन्य स्वतन्त्र सम्बन्ध बाद में आये।"

मॉटिल की राय में पहले मातृप्रधान परिवार बने तथा जब खेतीबाड़ी, पशुपालन आदि शुरू हुए तो पितृप्रधान परिवारों का युग शुरू हुआ। पितृप्रधान परिवार का मुखिया पिता होता था। उसकी पत्नी व बच्चे उसके अधीन होते थे, जिन्हें जीवन रक्षा के अतिरिक्त अन्य अधिकार बिना पिता की आज्ञा प्राप्त नहीं होते थे। इस प्रकार परिवार बढ़ता गया। परिवार से कबीला, कबीले से गाँव और गाँव से प्रान्त तथा अन्त में प्रान्तों से असंगठित राज्य का जन्म हुआ। मनुष्य का यह स्वभाव है कि वह अपने रक्त-सम्बन्धियों के बीच अधिक सुरक्षा का अनुभव करता है। रक्त सम्बन्ध से ही

33 Henry Maine *The History of Institutions* pp 64-65

34 *The Modern State*, II 34

मनुष्य को आज्ञा पालन करने तथा अनुशासित जीवन बिताने की शिक्षा मिलती है, क्योंकि परिवार में छोटे बच्चे की आज्ञा का पालन करते हैं तथा उनके अनुशासन में रहते हैं। सुरक्षा, आज्ञा पालन और अनुशासन राज्य के प्रमुख नियम हैं।

**धर्म**—रक्त सम्बंध के साथ राज्य की उत्पत्ति में धर्म का बड़ा महत्वपूर्ण योगदान रहा है।<sup>35</sup> धर्म का प्रारम्भिक स्वरूप हम ब्रह्मवाद और जादू टोनों में मिलता है। प्रादिम मनुष्य अपनी सकीर्ण बुद्धि के कारण जिन बातों को समझने में असमर्थ रहता था उसे वह किसी दैवी या प्राकृतिक शक्ति का रूप मानकर पूजता था। यही कारण है कि तूफान, वर्षा, बिजली आदि की पूजा हमारा करती थी। परिवार प्रभवा कबीले के मुखिया को धर्म का संरक्षक समझा जाता था। 'पितृ उपासना' धर्म का ही अंग थी। लोगों का विश्वास था कि पितरों (पूर्वजों) को पूजने से अनिष्ट का नाश होता है। प्रारम्भिक समाज अधविश्वास से परिपूर्ण था। जो व्यक्ति जादू टोना जानता था उसमें सभी डरते थे। वे समझते थे कि उसके पास कोई प्रभूव शक्ति है। इसी वजह से वे उसका सम्मान करते थे। आगे चलकर यही जादूगर और तांत्रिक अपने अपने कबीले के शासक बन बैठे। गिल्क्राइस्ट लिखता है कि "मुख्य जादूगर से राजा बनना सरल है।"<sup>36</sup> जादूगरो की इस शक्ति पर बाद में पुरोहिता का अधिकार हो गया। सुमेरियन सभ्यता का इतिहास इस बात का प्रमाण है जिसमें राजा को पुरोहित भी माना गया है। हजरत मुहम्मद ने धर्म के आधार पर ही अरब की बिखरी हुई जातियों को एकता के सूत्र में पिरोया था। गुरु नानक और गुरु गाविन्दसिंह ने धर्म के नाम पर सगठन का जो काम शुरू किया था उसी के फलस्वरूप रणजीतसिंह के काल में सिख साम्राज्य की स्थापना हुई थी। धर्म का प्रभाव आज भी कम नहीं है। धर्म के आधार पर ही पाकिस्तान की रचना और इस्लाम का जन्म हुआ है। कहने का अभिप्राय यह है कि धर्म एकता, सगठन और निष्ठा का प्रभावशाली तत्त्व रहा है। राज्य के विकास में इसके योगदान का सरलता से अनुमान लगाया जा सकता है।

**शक्ति**—प्रोपेनहीमर का मत है कि 'युद्ध में विजय के परिणामस्वरूप राज्य की स्थापना हुई।' प्रत्येक जनजाति या कबीले में सगठन की एकता शक्ति व सुरक्षा बनाये रखने के लिये एक शक्तिशाली नेता या सरदार की आवश्यकता स्वाभाविक है। इसी शक्तिशाली सरदार या मुखिया ने धीरे धीरे अपने कबीलों को अपने वश में कर लिया होगा और उनका मुखिया बन बैठा होगा। कालांतर में वही मुखिया या सरदार राज बना। राज्य इस प्रकार, शक्ति या युद्ध की देन है। इतिहास इस बात का समर्थन करता भी दिखायी देता है। युद्ध के द्वारा अनेक राज्यों का पतन और नये राज्यों का जन्म हुआ है। अमरीका के उपनिवेशों ने मिलकर सम्राट जाज तृतीय के विरुद्ध स्वतंत्रता की घोषणा कर दी थी जिसके फलस्वरूप संयुक्त राज्य अमरीका का जन्म हुआ।

35 गेटिल लिखता है कि "रक्त सम्बंध और धर्म एक ही वस्तु के दो रूप हैं और समूह की एकरा व उसके सदस्यों को धार्मिक मान्यता प्राप्त थी।"—पूर्वोक्त पुस्तक पृ 64।

लेकिन शक्ति या युद्ध को राज्य की उत्पत्ति का एकमात्र तत्त्व मानना गलत होगा।<sup>37</sup> यद्यपि शक्ति ने राज्य के विकास में उल्लेखनीय भूमिका निभायी है, तथापि राज्य के निर्माण में शक्ति के अतिरिक्त कई अन्य तत्वों का भी हाथ रहा है।

**प्राथमिक आवश्यकताएँ**—राज्य के उदय में प्राथमिक आवश्यकताओं का विशेष महत्त्व रहा है। गेटिल लिखता है कि “प्रारम्भिक मनुष्यों की प्राथमिक गतिविधियों ने अनेक प्रकार से राज्य की उत्पत्ति में योग दिया है। सम्पत्ति व व्यवसाय की भिन्नता ने जातियों और सामाजिक वर्गों की रचना की तथा एक वर्ग का दूसरे पर प्राथमिक शोषण के लिये प्राधिपत्य सरकार के उदय में एक महत्त्वपूर्ण तत्त्व था। जैसे जैसे सम्पत्ति बढ़ी तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति के विचार का विकास हुआ, सम्पत्ति के अधिकारों के नियमन व संरक्षण तथा सम्पत्ति सम्बन्धी विवादों के निपटारे के लिये कानूनों की आवश्यकता पड़ी।<sup>38</sup> काल मानस तथा कुछ अन्य विद्वानों ने भी राज्य की प्राथमिक कारणों से उत्पन्न बताया है। मानस की “इतिहास की प्राथमिक व्याख्या” तो प्राथमिक आवश्यकताओं की निर्णायक तत्त्व मानती है जो समाज की उत्पादन व वितरण प्रणाली, मायताभा, साहित्यिक प्रवृत्तियाँ, व्यवस्थाओं विचारधारा, संस्थाएँ सभी को प्रभावित करती है।

**राजनीतिक चेतना**—राज्य के उदय और विकास में अंतिम महत्त्वपूर्ण तत्त्व राजनीतिक चेतना है। गिल्क्राइस्ट के विचार से राज्य के निर्माण में सभी दूसरे तत्वों की तरह में जिनमें रक्त सम्बन्ध और धर्म भी शामिल हैं, राजनीतिक चेतना सबसे प्रमुख तत्त्व है।<sup>39</sup> लेकिन राजनीतिक चेतना क्या है, इसके विषय में गिल्क्राइस्ट की धारणा स्पष्ट नहीं है। इसके अंतर्गत उसने अनेक बातों को लिया है। राजनीतिक चेतना का सामान्य अर्थ मनुष्यों की वह भावना है जिसके अनुसार उनके कुछ उद्देश्यों की पूर्ति राजनीतिक संगठन के बिना नहीं हो सकती। यह भावना प्रारम्भिक समाज में केवल अचेतन रूप से रही होगी। जैसे जैसे सामाजिक जीवन में जटिलता आयी, लोगों को सुरक्षा की आवश्यकता अनुभव हुई वे अपना भला बुरा समझने लगे, उद्योग धंधे विकसित हुए तथा सम्यता को बनाये रखने के लिये संगठित शक्ति को जरूरी समझा गया वैसे वैसे लोगों ने सचेत होकर राजनीतिक संस्थाओं का विकास किया जिसमें सबसे महत्त्वपूर्ण राज्य है।

### विकासवादी सिद्धान्त की समीक्षा

ऐतिहासिक अथवा विकासवादी सिद्धांत इस प्रकार मानने की उस युक्ति का समर्थन करता है कि ‘राज्य न तो ईश्वर की सृष्टि है, न वह उच्च कोटि की शारीरिक

37 “राज्य का उदय शक्ति के द्वारा नहीं हुआ है, तथापि उसके विस्तार की प्रक्रिया में निःसंदेह शक्ति की भूमिका रही है। —MacIver, *The Modern State*, p. 222

38 Gettell, *op cit*, pp. 65-66

39 Gilchrist, *Principles of Political Science*, p. 88

शक्ति का परिणाम है न किसी प्रस्ताव या समझौते की कृति है और न परिवार का ही विस्तृत रूप है। राज्य प्राविष्टकार की हुई बनावटों मंगीन मात्र नहीं, परन्तु एक सत्याप्रपवा ऐतिहासिक विकास का स्वाभाविक परिणाम है।<sup>40</sup> अधिस्तर विद्वान इसी मत का मानत चल आये हैं और प्राधुनिक युग में ही राज्य की उत्पत्ति का सर्वाधिक स्वीकृत सिद्धान्त माना जाता है।

परन्तु कुछ विद्वान् एस भी हैं जिन्होंने राज्य की उत्पत्ति के ऐतिहासिक सिद्धान्त का गण्डन किया है। इनमें डा० सत्यनारायण दुबे का नाम मुख्य है। डा० दुबे राज्य का वर्तमान स्वरूप का विराम का परिणाम तो मानते हैं, लेकिन यह मानने की तैयारी नहीं कि राज्य का मुख्य लक्षण संगठित शक्ति भी विराम का परिणाम है। रक्त सम्बन्ध या धर्म के महत्त्व को प्रस्वीकार नहीं किया जा सकता, लेकिन यह नहीं माना जा सकता कि राज्य स्वाभाविक है। उनका ही वाक्य में 'राज्य स्वाभाविक नहीं है। हर समाज का वायम रक्त का लिय बाध्यकारी शक्ति की आवश्यकता नहीं होती। प्रभातन समाज में अनरु इसी जनजातियाँ विद्यमान हैं जिन्हें प्रपन की राज्य के रूप में संगठित करने की आवश्यकता अनुभव नहीं हुई है। जब किसी समाज में संगठित शक्ति का प्राधुनिक होता है तभी वह राज्य का रूप धारण करता है, और संगठित शक्ति की आवश्यकता तभी पड़ती है जब कि समाज एस वर्गों में विभक्त हो जाय जिनके हित एक दूसरे के विरुद्ध हैं। प्रत राज्य की उत्पत्ति और विकास में वर्ग भेद और शक्ति का ही सबसे महत्त्वपूर्ण स्थान रहा है और आज भी है।'<sup>41</sup> डा० दुबे के इस तक में पर्याप्त बल है। कांत मावस ने प्रनेक वर्गों के परिश्रम के उपरांत उपरोक्त दो तत्वा की विकास के आधार के रूप में खोजा है जिनकी उपेक्षा नहीं की जा सकती। लेकिन इससे विकासवादी सिद्धान्त का महत्त्व कम नहीं हो जाता।

#### सन्ध्यासाध प्रश्न

- 1 राज्य की उत्पत्ति के दैवी सिद्धान्त और उसके ऐतिहासिक विकास का वर्णन कीजिये। यह सिद्धान्त कहाँ तक ठीक है ?  
(भागरा 1967, 72, राजस्थान 1965, 1974, गोरखपुर 1963, 66-68)
- 2 राज्य की उत्पत्ति के सम्बन्ध में दैवी सिद्धान्त का वर्णन कीजिये। इस सिद्धान्त के ह्रास होने के क्या कारण थे और आज इसका क्या महत्त्व रह गया है ?  
(भागरा 1969)
- 3 राज्य की उत्पत्ति के शक्ति सिद्धान्त का विस्तृत और आलोचनात्मक वर्णन कीजिये। (कानपुर 1970, उदयपुर 1969, भागरा 1962, 68, राजस्थान 1967, 1981, गोरखपुर 1962, 65)
- 4 राज्य न तो शक्ति पर और न ही सविदा पर, वरन् सहयोग की स्वाभाविक प्रवृत्ति पर आधारित है।' उपयुक्त वर्णन की समीक्षा कीजिये।

(भागरा 1960, कानपुर 1968)

40 Garner op cit, p 87

41 सत्यनारायण दुबे, राजनीति शास्त्र प्रवेशिका, भागरा, 1963, पृ० 89।

- 5 राज्य की उत्पत्ति के सम्बन्ध में पतक और मातृक सिद्धांतों का संक्षेप में वर्णन कीजिये। (राजस्थान 1968)
- 6 सामाजिक समझौता सिद्धांत की विवेचना कीजिये और 'प्राकृतिक अवस्था', 'सामाजिक समझौते' एवं 'शासकीय समझौते' के विषय में हॉब्स, लॉक और रूसो के विचारों की व्याख्या कीजिये।  
(भागरा 1961, 62, 66, सागर 63, विक्रम 1961, 64, 66)
- 7 हॉब्स के प्राकृतिक दशा तथा प्राकृतिक विधि सम्बन्धी विचारों का संक्षेप में वर्णन कीजिये। (गोरखपुर 1964, 66)
- 8 रूसो के सामान्य इच्छा सिद्धांत की व्याख्या करें। (कानपुर 1971)
- 9 सामाजिक समझौता सिद्धांत का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिये। यह राज्य की उत्पत्ति की कहाँ तक सही व्याख्या करता है।  
(भागरा 1964, 66, 71, राजस्थान 1972, विक्रम 1961, 69, देहली 1968, गोरखपुर 1969, जोधपुर 1963, 66)
- 10 "राज्य की उत्पत्ति की व्याख्या के रूप में सामाजिक समझौते का सिद्धांत अब पूरा रूप से अप्रदक्ष्य हो गया है।"—क्या आप इस दृष्टिकोण से सहमत हैं ? (कानपुर 1969)
- 11 "सामाजिक समझौते का सिद्धांत गलत इतिहास, गलत तर्क और गलत कानून है।"—इस कथन की समीक्षा करें।  
(कानपुर 1972, राजस्थान 1980)
- 12 राज्य की उत्पत्ति का कौन सा सिद्धांत सबसे अधिक स्वीकार्य है और क्यों ? उस सिद्धांत का वर्णन कीजिये। (भागरा 1971)
- 13 "आधुनिक राजनीति शास्त्र में राज्य की उत्पत्ति का विकासवादी सिद्धांत सबसे अधिक स्वीकृत सिद्धांत है।"—विवेचना कीजिये। (भागरा 1973)
- 14 राज्य की उत्पत्ति के ऐतिहासिक या विकासवादी सिद्धांतों की विवेचना कीजिये। (गोरखपुर 1961, राजस्थान 1962, 1975, 1979, विक्रम 1967 68, सागर 1964 65, 67, जोधपुर 1964, 67, 69,)
- 15 "राज्य का विकास द्रुमा है, निर्माण नहीं।"—इस कथन की व्याख्या कीजिये तथा राज्य का विकास जिन तत्त्वों के सहयोग से द्रुमा है उनका विवरण दीजिये। (भागरा 1971, विक्रम 1963, 65, जोधपुर 1965)
- 16 राज्य की उत्पत्ति के संबंध में हॉब्स, लॉक व रूसो के विचारों की विवेचना कीजिए। आप इस कथन से कहाँ तक सहमत हैं कि सामाजिक समझौते का सिद्धांत न तो हमें इतिहास के बारे में और न ही राजनीतिक दशन के बारे में सतोषजनक सतोष देता है। (वाहा) (राजस्थान 1971)
- 19 "सामाजिक समझौते के सिद्धांत ने लोकतंत्र के लिए मार्ग का निर्माण किया। इस कथन का स्पष्टीकरण कीजिए। (राजस्थान 1973)
- 18 "राज्य का आधार शक्ति नहीं इच्छा है (श्रीव)। उपर्युक्त कथन को राज्य की उत्पत्ति के शक्ति सिद्धांत के सन्दर्भ में समझाइये।  
(राजस्थान 1974, 1975, 1982)

# राज्य का ऐतिहासिक विकास

(The Historical Development of the State)

हम राज्य के विभिन्न स्वरूप और आकार के विकास को स्पष्ट दृष्टि से समझ सकते हैं। निम्नलिखित विभाग की बाईं तरफ और ऊपर से समस्या नहीं रही है। विभिन्न प्रणालियाँ साथ साथ विद्यमान रही हैं और आज भी विद्यमान हैं।

—सोल्टाऊ

राज्य की उत्पत्ति के सम्बन्ध में पिछले अध्याय में जिन सिद्धान्तों का उल्लेख किया गया है उनसे स्पष्ट है कि राज्य एक विकासशील संस्था है। देश और परिस्थितियों के अनुसार उसमें परिवर्तन होता रहा है तथा अपनी वर्तमान स्थिति तक पहुँचने के लिए यह विकास की अनेक अवस्थाओं से गुजर चुका है। यहाँ हम राज्य संस्था के इसी ऐतिहासिक विकास का अध्ययन करेंगे।

## आदिवासी संगठन

(The Tribal Formations Preceding the State)

समाज शास्त्रियों का मत है कि अपनी प्रारम्भिक अवस्था में राज्य एक आदिवासी संगठन के रूप में था, जिसके विषय में अधिकारपूर्वक कुछ कहना मुश्किल है। ऐसा अनुमान किया जाता है कि क्षेत्र की दृष्टि से यह संगठन बहुत छोटा था। इसमें एक ही जाति अथवा वंश के लोग रहते थे। वंश का वरिष्ठपुरुष उसका मुखिया होता था, जिसने धीरे धीरे राजा का पद प्राप्त कर लिया था। ऐसा अनुमान किया जाता है कि आदिवासी संगठनों में लोग धार्मिक भावों का पालन करते थे। उनके रीति रिवाज उन्हें एकता के सूत्र में बाँधे रखते थे। राजा का मुख्य कार्य राज्य में शांति बनाये रखना और युद्ध के समय अपनी जन जाति का संचालन करना होता था। लेकिन राजा अथवा मुख्य की स्थिति सभी संगठनों में एक जसी नहीं थी। कहीं पर वह निरकुश था तो कहीं पर उसकी शक्ति परामशदात्री समिति द्वारा सीमित थी। कुछ जन-जातियों में चुनाव की प्रथा भी थी। “इस प्रकार के राज्यों का सबसे अच्छा उदाहरण ऋग्वेद के युग के धार्य जनपद थे। धार्यों की सबसे छोटी इकाई परिवार थी। कई परिवारों से मिलकर गोत्र बनता था। कई गोत्र मिलकर जन का निर्माण करते थे। जन से विकसित होकर ‘विश’ बना तथा सम्पूर्ण ‘विशो’ को मिलाकर एक राष्ट्र का निर्माण हुआ। प्रारम्भ में राष्ट्र की प्रजा मिलकर अपने में से एक राजा का चुनाव करती थी। चुनाव दो संस्थाओं, सभा तथा समिति, द्वारा होता था। समिति पूरे विश या प्रजा की संस्था थी। इसमें राजनीतिक सामाजिक समस्याओं पर विचार होता था। इसके सभापति को ‘ईशान’ कहते



थे।<sup>1</sup> प्राधुनिक युग में भी अफ्रीका तथा आस्ट्रेलिया के कुछ क्षेत्रों में इसी प्रकार के आदिवासी संगठन पाये जाते हैं।

पू्व के प्राचीन साम्राज्य (The Ancient Oriental Empires)—राज्य के विवास की दूसरी अवस्था हमें पू्व के साम्राज्यों के रूप में देखने को मिलती है। इस प्रकार के साम्राज्यों का उदय बड़ी बड़ी नदियों से सीधे जाने वाले पू्व के गम और उपजाऊ मैदानों में तथा मेक्सिको तथा पेरू पठारों में हुआ। ऐतिहासिक तथ्यों के आधार पर भारत में सिन्धु तथा सरस्वती नदी की घाटियों,<sup>2</sup> उत्तर अफ्रीका में नील नदी की घाटी, चीन में 'ह्वांग हो' तथा 'यांग् त्सी क्यांग' नदियों की घाटियाँ तथा पश्चिम एशिया में दजला और फरात नदियों के मैदान में इस प्रकार के साम्राज्यों का उदय हुआ था। ये ऐसे प्रदेश थे जहाँ कम मेहनत से अधिक उत्पादन सम्भव था, यहाँ की जलवायु अच्छी थी और पानी प्रचुर मात्रा में उपलब्ध था। यहाँ जनसंख्या तेजी से बढ़ी और लोग शीघ्र ही रीति रिवाजों पर आधारित जन जातियों और आदिवासी संगठन को पार करके नई राजनीति अवस्था में आ गये।

आवश्यकता से अधिक उत्पादन के कारण इन साम्राज्यों में वग-भेद, कठोर प्रथाएँ और निरंकुश शासन का जन्म हुआ। जिन लोगों के पास आवश्यकता से अधिक सम्पत्ति हो गई वे आराम से जीवन बिताने लगे। दूसरी ओर, उत्पादन का बोझ सम्पत्ति-हीन लोगों पर आ पड़ा। सम्पन्न वग में शासक, सैनिक और पुरोहित आते थे। घम और राजनीति मिले जुले थे, जिसके कारण पुरोहित वग का शासन पर पर्याप्त प्रभाव था। राजा की आज्ञा और घम की स्वीकृति राज्य के नियम थे। व्यक्तिगत स्वतंत्रता का नाम नहीं था। राजा की आज्ञाओं का पालन नागरिक सम्मान और गव के साथ किया करते थे।

चूँकि सम्पत्ति और सैनिक शक्ति इन राज्यों का आधार थी अतः युद्ध द्वारा राज्य की सम्पत्ति और शक्ति में विस्तार करना सामान्य बात थी, जिससे पू्व में विशाल साम्राज्यों का उदय हुआ। डॉ॰ आर्चीवार्डन लिखते हैं कि इन सभी साम्राज्यों, "सुमेरियन, असीरियन, पर्सियन या फारस का साम्राज्य, मिस्र और चीन के साम्राज्य नगरों को केन्द्र बनाकर विकसित हुए। फारस के साम्राज्य को छोड़कर अन्य सभी साम्राज्यों का भौगोलिक सम्बन्ध व संगठन बहुत कमजोर था। उनकी सत्ता भय और निरंकुशता पर ही टिकी हुई थी। फारस के साम्राज्य में ही एकता और स्थिरता कुछ हद तक पाई जाती थी। अन्य सभी साम्राज्यों का काम अधिकतर राजस्व वसूल करना तथा सैनिक भर्तों करना था।"<sup>3</sup>

यद्यपि संगठन की दृष्टि से पूर्वी साम्राज्य दुबल थे, तथापि अपने राज्य के विकास में इनका महत्वपूर्ण योगदान रहा है। गटिन्ग ने लिखा है कि "इन विनाश

1 दुबे, राजनीति शास्त्र प्रवेशिका, पृष्ठ 90-91

2 राजस्थान में हनुमानगढ़ व निकट कासी बग में होने वाली खुदाई में इस प्रकार के अवशेष मिले हैं जिनसे सिद्ध होता है कि सरस्वती की घाटी में यूनानी राज्यों से पू्व व्यवस्थित राज्यों का उदय हो चुका था।

3 आर्चीवार्डन, राजनीति शास्त्र, पृ० 64-5

साम्राज्यों ने सस्कृति की भाषापरगिता रखने, जन जातीय संगठन के सकीण स्थानीय भाषापर को तोड़ने तथा मनुष्य जाति को व्यापक सत्ता से परिचित कराने में महत्वपूर्ण योगदान दिया।<sup>14</sup> इन्हीं साम्राज्यों में सबसे पहले मानव सभ्यता ने ज म लिया और इन्हीं साम्राज्यों ने लोगों को आजा पासन करने का आदी बनाया।

यूनान के प्रारम्भिक नगर राज्य (The Early Greek City States)—राज्य के विकास की तीसरी अवस्था हमें यूनान के प्रारम्भिक नगर राज्यों में देखने को मिलती है। समुद्रों और पहाड़ों द्वारा विभक्त यूनान यूरोप के दक्षिण पूर्व में भूमध्य सागर पर स्थित एक छोटा सा प्रायद्वीप है। पर्वतों और समुद्र ने इन छोटे-छोटे क्षेत्रों में बाँट रखा है। इसमें अनेक द्वीप तथा घाटियाँ हैं जो प्राकृतिक सीमाओं द्वारा सुरक्षित हैं। यूनान का जलवायु समशीतोष्ण है और भूमि अधिक उपजाऊ है। प्राकृतिक देन से भाग्यशाली और आर्थिक दृष्टि से आत्म निर्भर यूनान में राज्य सत्ता के उस स्वरूप का विकास हुआ जिस हम नगर-राज्य कहते हैं।

इन नगर राज्यों का चरित्र बड़ा ही विलक्षण और स्वरूप बड़ा निराला था। वे एक दूसरे से विलुप्त भलग थे। प्रत्येक नगर राज्य स्वतंत्र राजनीतिक रूप में संगठित था और उसे अपनी स्वतंत्रता पर गर्व था। अपने अस्तित्व का किसी अन्य नगर राज्य में विलय करना यूनानी स्वभाव के विपरीत था। यही कारण था कि यूनान के नगर राज्य जनसत्ता और क्षेत्रफल की दृष्टि से छोटे थे। प्रत्येक राज्य की अपनी स्वतंत्र शासन-व्यवस्था, सेना राज कर्मचारी और कानून होते थे। यूनानी नागरिक अपने राज्य के प्रति बहुत वफादार थे। सभी नागरिक प्रत्यक्ष रूप से अपने राज्य के शासन में हाथ बँटाते थे। वे व्यक्ति को राज्य का एक अंग मानते थे। उनके लिए समाज और राज्य दो नहीं थे। यूनान का नगर एक ही समय में राज्य, क्लब और शिखार था। इसमें व्यक्ति का सम्पूर्ण जीवन निहित था। राज्य का लक्ष्य सभी नागरिकों के लिए अच्छे जीवन की प्राप्ति करना था, इसलिए राज्य के सभी आदेशों को उचित और न्यायशील माना जाता था। राजनैतिक, धार्मिक, आर्थिक और नैतिक विषयों में किसी प्रकार का अंतर नहीं किया जाता था। व्यक्ति और राज्य के हितों में एकरूपता थी। प्रत्येक सामाजिक बात राजनीतिक और राजनीतिक बात सामाजिक थी। समाज और राज्य में आपसी विरोध न होने के कारण इन नगर-राज्यों में कला, विज्ञान और व्यवसाय के क्षेत्र में असीम उन्नति की। इन राज्यों ने आदर्श जीवन, स्वायत्त और स्वावलम्बी शासन के अमोल सिद्धांतों की रचना की और आने वाले युग के लिए महत्वपूर्ण दार्शनिक व राजनीतिक ज्ञान की विरासत में दी। 'बक' ने इन राज्यों के सामूहिक नागरिक जीवन की महत्ता पर प्रकाश डालते हुए ठीक ही लिखा है कि 'मानव जीवन के प्रत्येक पहलू में, विज्ञान में, कला में, गुणों में और पूर्णता में यह एक सचोमुखी साक्ष्य है।' इन सभी राज्यों में विकास के सत्त्व निहित थे। केवल 'स्पार्टा' का नगरराज्य ही बराबर रुढ़िवादी



केन्द्रीय स्थिति के कारण यह बहुत शीघ्र ही एक प्रधान राज्य बन गया। यहाँ के निवासियों में एक सामाजिक धार्मिक उपासना होने के कारण एकता की भावना दृढ़ हो गई। सात पहाड़ियों के प्रदेश को पार कर पहले रोम ने सम्पूर्ण सेंटिन भाषा-भाषी प्रदेश पर अधिकार किया, फिर समस्त इटली पर, और फिर सिसली, सार्डीनिया, कोर्सिका, अफ्रीका, स्पेन तथा फ्रांस पर अपना अधिकार कर लिया। पू्व की ओर मकदूनिया, यूनान तथा मीरिया आदि प्रदेश उसके अन्तर्गत आ गए और 26 ई० पू० में रोम का गणतन्त्र रोमन साम्राज्य बन गया।

जैसा ऊपर लिखा जा चुका है, धारम्भ में रोम एक राजतन्त्रीय नगर राज्य था। यह लगभग 653 ई० पू० से 510 ई० पू० तक चला। राजा की नियुक्ति का आधार मानवशक्ति था। राजा केवल शासक ही नहीं, अपितु 'न्यायकर्ता' और धर्मगुरु भी था। रोम की जनता दो वर्गों में बँटी हुई थी। पहला वर्ग भ्रष्ट कुलीन वर्ग जिसे 'पेट्रीशियन' (Patrician) कहते थे और दूसरा, साधारण वर्ग जिसे 'प्लीबियन' (Plebeian) की संज्ञा दी गई थी। 'पेट्रीशियन' अधिकारसम्पन्न थे। शासन मत्ता में उनका भाग था। किन्तु प्लीबियन केवल कर्तव्यों का पालन करने थे, उनके अधिकार नहीं के बराबर थे। दोनों ही वर्गों के लोगों को सेना में भरती होने का अधिकार था। अन्त में दोनों ने मिलकर 509 ई० पू० रोम में पनप रहे निरंकुश राजतन्त्र का अन्त कर दिया। यह लगभग वही समय था जब यूनान के नगर राज्या में भी निरंकुशता का नाश हुआ था।

अपनी स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए रोमवासियों ने दो 'न्यायाधीशों' की नियुक्ति करके देश में गणतन्त्र की स्थापना की। इन 'न्यायाधीशों' का 'प्रेट्रस' भ्रष्ट नेता कहा जाता था, किन्तु बाद में उन्हें 'कांसल' भ्रष्ट साथी कहा जाने लगा। उनकी सहायता के लिए वृद्धों की एक सभा, जिसे 'सीनेट' कहते थे की स्थापना भी की गई। गणतन्त्र के अन्तर्गत इसका कार्य अधिक महत्वपूर्ण रहा। इसमें केवल कुलीन वर्ग के ही प्रतिनिधि थे। साधारण वर्ग के लोगों को इसमें प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं था। अन्त में कालांतर में स्वाभाविक रूप से रोम में गृह कलह का जन्म हुआ। अन्त में, ये दोनों वर्ग मिलकर एक नागरिक समाज में परिणत हो गए जिसमें दोनों को ही समान राजनीतिक तथा नागरिक अधिकार प्राप्त थे। इस परिवर्तन में सरकार में भी परिवर्तन हुआ, जिसके अनुसार अब दो 'कॉन्सल' में से एक का साधारण वर्ग से होना नियम बना दिया गया। इस प्रकार गणतन्त्र में नये रक्त का संचार हुआ और रोम ने अपनी राज्य वृद्धि की ओर कदम बढ़ाया सबसे पहले उसने पड़ोसी इटैलियन राज्यों का जीतकर अपने क्षेत्र में मिला लिया।

इटली को जीतने के बाद उसने कारथेज नगर और उसकी सम्पत्ता को लूट में मिला दिया। और और उसने फ्रांस स्पेन इटैलैण्ड, पश्चिमी जर्मनी, यूनान, एजियन सागर के विभिन्न द्वीपों, मिस्र और एशिया माइनर आदि सुदूरवर्ती प्रदेशों पर भी अपना अधिकार कर लिया। इस प्रकार ईसा के पूर्व की पहली शताब्दी के समाप्त होते होते नगर राज्य विद्याल साम्राज्य के रूप में परिवर्तित हो चुका था।

इतने विनाश साम्राज्य के शासन प्रबंध के लिए रोम ने एक अत्यंत प्रभाव-शाली केन्द्रीय शासन की व्यवस्था की, जो उस समय के समार के लिए बिल्कुल नवीन थी। जीते हुए मू भाग को प्रदेशों में बांट दिया गया। हर प्रदेश के लिए एक गवर्नर, (जिसे 'प्रोकांसल' कहते थे) नियुक्त किया गया। उसका कार्य साम्राज्य के हितों की देख-रेख करना था। साम्राज्य के समस्त स्वाधीन व्यक्ति स्वयं को रोम का नागरिक कहते थे तथा सारे साम्राज्य में एक ही कानून (रोमन लॉ) का पालन करते थे। कानून की एकता के साथ साथ भाषा, धर्म एवं संस्कृति की एकता स्थापित करने का भी प्रयास-कीय प्रयत्न किया गया था। पुलिस, सड़कें और संचार के साधनों की व्यवस्था भी की गई थी।

रोमन जाति का वैभव और विस्तृत विजयों की प्रतिक्रिया साम्राज्य के भविष्य के लिए बड़ी घातक सिद्ध हुई। वास्तविक शक्ति दूरस्थ प्रदेशों में स्थित गवर्नरों के हाथों में चली गई, जो सत्ता का नेतृत्व भी करते थे, और जिन पर केवल एक ही श्रद्धा थी कि कहीं अपने कार्य में अवकाश ग्रहण करने के उपरांत उन पर अभियोग न लगाया जाय। इन सेनापतियों के स्वायत्त ने रोमन शब्द को रिश्ततः खोरी और निंदा का पर्याय बना दिया। इन बुराईयों का परिणाम रोम को अतन्त भुगतना ही पड़ा। स्वयं रोम में गणतन्त्र का स्थान राजतन्त्र ने ले लिया। लोक सभाओं ने कार्य करना बंद कर दिया और अन्त में सम्राट के आदेश ही कानून माने जाने लगे। सम्राट की सत्ता ईश्वर से प्राप्त मानी जाने लगी। इस प्रकार प्राचीन जनतांत्रिक नगर राज्य राजतन्त्रीय विश्व साम्राज्य बन गया। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और जनतन्त्रात्मकता की हत्या कर डाली गई जिसका परिणाम यह हुआ कि रोम का विशाल साम्राज्य लोगों में राज्य के प्रति भक्ति की उस भावना की प्रदीप्त करने में सक्षम असफल रहा जो जनतन्त्र द्वारा उत्पन्न होती है। यूनान तथा रोम की अप्रगुणता की चर्चा करते गेटिल ने ठीक ही लिखा है, "यूनान ने एकता रहित जनतन्त्र का विकास किया और रोम ने जनतन्त्र रहित एकता प्राप्त की।"<sup>5</sup>

यद्यपि रोम के साम्राज्य का पतन हो गया, फिर भी उसने विश्व के समस्त एक श्रेष्ठ प्रशासित राज्य का आदर्श प्रस्तुत किया। 'आशीर्वादम' ने लिखा है, रोमन साम्राज्य की व्यवस्था पद्धति के अनुसार कथोलिक धर्मसंघ (Church) ने अपना संगठन किया। रोम की व्यवस्था को ही देखकर पूरे मध्य युग में विश्वव्यापी साम्राज्य की भावना लोगों के मस्तिष्क में घूमती रही। रोम की विधि, उसके उपनिवेश और नगरपालिकाओं की शासन व्यवस्था आधुनिक युग को विरासत के रूप में मिली है। सम्प्रभुता और नागरिकता के सुगठित आदर्श और विभिन्न जातियों में राजनीतिक एकता स्थापित करने की पद्धतियाँ रोम को कुछ महत्वपूर्ण सफलताएँ हैं।<sup>6</sup>

5 Greece had developed democracy without unity Rome secured unity without democracy.—Gettle op cit p 86

**सामन्ती राज्य (The Feudal States)**—रोम के पतन के साथ साथ पश्चिमी यूरोप में 'राज्य सस्था' का ही अन्त हो गया। दूरस्थ प्रदेशों के सेनापतियों ने अपनी हुकूमत कायम कर ली और अपने सम्बन्ध रोम के सम्राट् से तोड़ लिया। छोटे छोटे सामन्त जो कभी रोमन सम्राट् के 'कासलर' थे अब स्वतन्त्र बन बैठे और अपने प्रदेश पर स्वयं शासन करने लगे। प्रत्येक सामन्त एक सत्ता बन गया और उसने अपने अधीन प्रदेश को छोटे छोटे जागीरदारों में बांटकर अपने चारों ओर एक समाज की रचना कर डाली। सामन्ती समाज का संगठन एक शृङ्खला के समान था, जिसकी सबसे ऊँची कड़ी पर राजा का स्थान था और सबसे नीची कड़ी पर किसान का, जो भूदास (सफ) कहलाते थे। जब कोई विजेता सरदार किसी प्रदेश पर अपना अधिकार स्थापित कर लेता था तो वह उस प्रदेश को अपने साथियों में जागीर के रूप में बांट देता था। जागीर प्राप्त करने वाले लोग सामन्त कहलाते थे। वे अपनी भूमि का पूरा स्वामी होते थे। कुछ भूमि पर वे स्वयं खेती करते थे और कुछ भूमि अपने किसानों को दे देते थे। किसानों को सप्ताह में कुछ दिन सामन्त के खेत पर मुफ्त काम करना पड़ता था और प्रतिवर्ष कई प्रकार के कर देने पड़ते थे। किसानों की सेवाओं के बदले में सामन्त उनकी रक्षा करते थे। वे अपनी स्वतन्त्र सेवाएँ रखते थे, अपनी मर्यादालें चलाते थे तथा प्रजा के मनमाने कानून बनाते थे। छोटे सामन्त बड़े सामन्तों का अधिपत्य स्वीकार कर लेते थे, उन्हें वार्षिक कर तथा आवश्यकता पड़ने पर सैनिक सहायता देते थे। इस प्रकार सामन्तों के अनेक वर्ग थे। सबसे ऊपर राजा था। जब कभी राजा को सैनिक सहायता की आवश्यकता होती थी तो ये सामन्त अपनी सेवाएँ भेज दिया करते थे। राजा भी इस प्रकार एक सामन्त ही था, जो सैनिक सहायता के लिये अपने अधीनस्थ सामन्तों पर निर्भर था। अतएव राजा की स्थिति सबैव डीवाडोल रहती थी। कभी कभी कुछ शक्तिशाली सामन्त मिलकर उसके विरुद्ध विद्रोह भी कर दिया करते थे।

सामन्ती राज्य में प्रत्येक वर्ग अपने ऊपर के वर्ग का सेवक और उसके प्रति निष्ठावान होता था। इस संकुचित निष्ठा का फल यह हुआ कि उस काल में लोग ऐसी सर्वोच्च सत्ता भी कल्पना ही नहीं कर पाये जिसका सावर्भौमिक प्रभुत्व हो। रोमन लोगों ने बड़ी महत्तम से एक समान और निष्पक्ष कानून व्यवस्था का निर्माण किया था, किन्तु सामन्तिक युग में लोग पुनः रीति रिवाजों की ही कानून की तरह मानने लग गये और रोम के लोगो की सारी मेहनत बेकार गई। राजनीतिक सत्ता विभाजित हो गई तथा सामाजिक व राजनीतिक प्रगति का मार्ग अवरोध हो गया।

राजनीतिक सत्ता के विभाजन के फलस्वरूप यूरोप में धार्मिक सत्ता का प्रभुत्व हुआ। इसाईया ने रोम की साम्राज्यीय व्यवस्था का आधार पर अपने चर्च का संगठन किया। ईश्वर का भय दिखाकर पोप ने लोगों को डराना शुरू किया और धीरे-धीरे जनता ही नहीं, बल्कि राजाओं को भी चर्च-संगठन के अधीन कर लिया गया।

सामन्तिक-युग की लम्बी अवधि में चर्च ने राज्य पर अपना नियन्त्रण रखा, ताकि

घोर सुव्यवस्था कायम की तथा वह स्वयं एक सांसारिक सत्ता बन गया जिसके पास पर्याप्त धन, विशेषकर भूमि सम्पत्ति थी। फिंगिस ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि “मध्य युग में चर्च एक राज्य ही नहीं था पर तु वास्तविक राजसत्ता के स्थान पर भी वही आसीन था। राज्य के नाम से पुकारी जाने वाली जो राज्य की सत्ता थी (क्योंकि चर्च से प्रलग किसी दूसरे समाज की स्थिति तो स्वीकार ही नहीं की जाती थी), वह वास्तविकता में इस चर्च का पुलिस विभाग मात्र थी।” अपने सही अर्थों में राज्य राज्य ही नहीं था। लोगों की स्वामीभक्ति पग पग पर विभाजित थी। न कोई स्वमाय नागरिकता थी और न ही स्वमाय विधि। न एकता के दर्शन होते थे और न ही स्वतन्त्रता के। संक्षेप में, “साम तो प्रया अपूर्ण तथा एक संगठित अव्यवस्था थी।”

साम तशाही की आलोचना करना और राज्य सत्ता के विकास में इसके महत्त्व को कम करने का कार्य तो सरल है, किंतु रोम के पतन के उपरांत जब यूरोप में अराजकता फैल गई थी तब इसने ही लोगों को धार्मिक और सुरक्षा प्रदान की थी। यह रोमन साम्राज्यवाद और आधुनिक राष्ट्रवाद के मध्य अन्तर्कालीन व्यवस्था थी जिसने राज्य-यंत्र को बनाए रखा और राज्य सत्ता को भविष्य में राष्ट्रीय राज्य के रूप में विकसित होने में मदद दी।

**आधुनिक राष्ट्रीय राज्य (The Modern National State)**—शक्तिशाली राजनीतिक सत्ताओं के अभाव में रोम का पोप सम्पूर्ण इसाई जगत् का सम्राट बना हुआ था। लोगों में उसके प्रति घृणा थी। फलस्वरूप मध्य युग में राज्य के स्थान पर चर्च का प्रभुत्व स्थापित हो चुका था। किन्तु 15वीं शताब्दी के उपरांत चर्च का प्रभुत्व घटन लगा। इसके कई कारण थे। इनमें प्रथम, सांस्कृतिक जागरण (Renaissance) था और दूसरा धर्म सुधार या दोलन (Reformation)। सांस्कृतिक जागरण के परिणामस्वरूप यूरोप में न केवल साहित्य, कला और संगीत का विकास हुआ, अपितु दार्शनिक चिन्तन के सिद्धांतों में भी महत्वपूर्ण क्रान्ति हुई। धर्म सुधार या दोलन ने चर्च की शक्ति पर घातक प्रहार किये। धर्म सुधार या दोलन के नेताओं लूथर और काल्विन ने चर्च में फैले भ्रष्टाचार व विलासिता की ओर जनता का ध्यान आकृष्ट किया और लोगों को पोप की मनमानी के विरुद्ध चेतावनी दी। परिणाम यह हुआ कि लोगों में पोप के प्रति घृणा व असंतोष की भावना पैदा हुई। इन्हीं दिनों व्यापार की वृद्धि के फलस्वरूप यूरोप में एक नये शक्तिशाली व्यापारी वर्ग का उदय हो चुका था। यह व्यापारी वर्ग शक्ति व व्यवस्था का इच्छुक था जो सामंतिगत राज्य में सम्भव नहीं थी। बारूद के आविष्कार राष्ट्रीय राजस्व में वृद्धि और स्थाई सेना के निर्माण के कारण राजाओं को अपने सामंतों के ऊपर आश्रित रहने से छुटकारा मिला। इसके प्रतिरिक्त, शताब्दियों से एक निश्चित प्रदेश में साथ साथ रहने, एवं ही धर्म का पालन करने, और सामान्य रीति रिवाजों के कारण जनता में समान धर्म, इतिहास, भाषा, सम्यक्ता और संस्कृति का विकास हो गया था। लोग यह अनुभव करने लगे थे कि फ्रांसीसी, अंग्रेज, जर्मन अथवा स्पेनिश हैं। उनका पृथक् देश, पृथक् भाषा व पृथक् संस्कृति है। दूसरे शब्दों में, उनमें राष्ट्रीय भावना करवटें लेने लगी थी।

इस प्रकार मध्य युग की मामूली सीढ़ी पार करके म बाद अब राज्य ने प्राधुनिक युग में कदम रखा तो उसका एक नया रूप उत्पन्न हुआ जो राष्ट्रीयता के बंधन के आधार पर प्राकृतिक सीमाओं द्वारा बलिष्ठ था। संक्षेप में, प्राधुनिक राष्ट्रीय राज्य का जन्म हुआ, जिसके लक्षण इस प्रकार हैं 'यह सीमाबद्ध है अर्थात् यह कोई नगर-राज्य अथवा प्राचीन काल का आदिवासी गणन नहीं, बल्कि एक देश राज्य है। यह उत्तम प्राथमिक राष्ट्रीयता की भावना से प्रेरित प्रेरित एक राष्ट्रीय राज्य है।'

प्राधुनिक राष्ट्रीय राज्य निरंकुश राजतन्त्र की भाँति प्रारम्भ हुआ। सबसे पहले इंग्लैंड में और उसके उत्तरात स्पेन, फ्रांस, रूस आदि देशों में निरंकुशतावाद पर आधारित राष्ट्रीय राज्यों का निर्माण हुआ। राजाओं ने सामंती के गढ़ों को तोड़ करके, उनके 'सामंत'ों को भग करके शक्तिशाली स्थायी सनाथा का निर्माण किया तथा सारे देश के लिए एक-मकानून और एक प्रकार की 'साव' व्यवस्था की स्थापना की। उन्होंने पोप से अपने सम्बन्ध तोड़ लिये, चर्च की भूमि पर राज्य का दावा जमाकर उन अपने अधिकार में कर लिया। कोई कोई राजा तो स्वयं धर्मरक्ष भी बन बैठे। धर्म-सुधार आन्दोलन के नेताओं ने निरंकुश राजतन्त्र का समर्थन किया। उन्होंने जनता को सिखाया कि राजा सभी अधिकार से राज्य करता है। उनके उपदेशों का इंग्लैंड और फ्रांस में तो ऐसा प्रभाव पड़ा कि इंग्लैंड के स्टुअर्ट राजा अपने को ईश्वर का प्रतिनिधि समझने लगे और फ्रांस के लुई चौदहवें ने तो यहाँ तक कह डाला कि 'मैं ही राज्य हूँ।' तात्कालिक राजनीतिक विचारकों ने भी उनका समर्थन किया। 'मकियावेली ने उन्हें उन मर्यादाओं से मुक्त घोषित कर दिया जो सावजनिक नतिवता द्वारा उन पर आरोपित थी।' हाब्स ने अपने सामाजिक समझौते के सिद्धान्त द्वारा उनका जोरदार समर्थन किया। इन सब बातों का लाभ यह हुआ कि राज्य में व्याप्त विघटनकारी शक्तियों का राजाओं ने दमन करके राष्ट्रीय एकता स्थापित की तथा पोप की सत्ता से मुक्त करा कर राज्य के राष्ट्रीय प्रभुत्व को कायम किया।

निरंकुश राजतन्त्रीय व्यवस्था भी चिरकाल तक नहीं टिक सकी। जैसे ही जनता को अपनी शक्ति और अपने महत्त्व का ज्ञान हुआ वैसे ही वह राज्य के आदेशों का बुरा-चाप पालन करने के बन्धन में पर सदेह करने लगी तथा अधिकाधिक राजनीतिक सुविधाओं और अधिकारों की माँग करने लगी। परिणामस्वरूप जनता और राजाओं के संघर्ष का युग प्रारम्भ हुआ। सबसे पहले ब्रिटेन में स्टुअर्ट राजाओं और पार्लियामेंट के बीच संघर्ष हुआ। चार्ल्स प्रथम को मार डाला गया और जेम्स द्वितीय को गद्दी से उतार दिया गया। शासन पर पार्लियामेंट का अधिकार हो गया। फ्रांस में इस संघर्ष ने एक हिंसक क्रांति का रूप ले लिया और जनता को स्वतन्त्रता, समानता और विश्वव्याप्य के तीन लोकप्रिय आदेश दिये। धीरे-धीरे जनतन्त्र और राष्ट्रवाद की यह लहर सारे पश्चिमी यूरोप में फैल गई। राजाओं ने जनता की इच्छा के आगे घुटन टेक दिये। निरंकुश राजतन्त्र के स्थान पर जनताधिक राज्यों की स्थापना हुई।

किन्तु यूरोप में जनताधिक राज्यों के उदय के बावजूद समुद्र पार उपनिवेशवाद



की प्रवृत्ति भी चलती रही। यूरोप के अनेक राष्ट्रीय राज्यों ने एशिया, अफ्रीका और विश्व के अनेक भागों में अपने उपनिवेश स्थापित किये। परन्तु द्वितीय विश्व युद्ध के उपरान्त यूरोपीय शक्तियों का प्रभाव क्षीण हो जाने के कारण तथा एशिया व अफ्रीका में पुनर्जागरण होने के कारण उपनिवेशवाद लगभग समाप्त हो गया है और वह दिन दूर नहीं जब दुनिया से इसका नामोनिशान मिट जायेगा।

**राज्य का भविष्य विश्व राज्य (The Future World State)**—प्राधुनिक युग राष्ट्रीय राज्यों का युग है लेकिन यह राज्य के विकास की अंतिम अवस्था है—ऐसा नहीं कहा जा सकता। राष्ट्रीय राज्यों की पारस्परिक स्पर्धा, उनके मध्य द्वेष की भावना ने अन्तर्राष्ट्रीय तनाव और संघर्षों को जन्म दिया है। इसके परिणामस्वरूप दो महायुद्ध हुए और लाखों जानें तथा धरोहरों की सम्पत्ति राख हो गई। संचार और यातायात के साधनों के अत्यधिक विकसित हो जाने के कारण दुनिया बहुत छोटी हो गई जिससे लोग भविष्य में राष्ट्रीय राज्यों व एक विश्व राज्य में विलीन हो जाने का अनुमान लगाने लगे हैं। आवश्यकताओं और परिस्थितियों को देखते हुए यह कपोल कल्पना नहीं कही जा सकती। राज्य के विकास क्रम की विशेषताओं को देखते हुए भी यह निस्तान्त स्वाभाविक लगता है। जैसे जैसे राज्य का विकास सरलता से जटिलता की ओर होता रहा है, उसके क्षेत्र और उसकी जनसंख्या में वृद्धि होती रही है। सम्प्रभुता और व्यक्तिगत स्वतंत्रता के समन्वय ने निरन्तर प्रयास होते रहे हैं, और अन्त में, जैसा डॉपनयी कहते हैं कि राज्य का स्वरूप यातायात के साधनों पर निर्भर रहता है, उस देखते हुए तो विश्व राज्य के निमाण में कोई संदेह ही नहीं है। छोटा और बला के युग में नगर राज्य थे, समुद्री जहाजों के युग में विशाल साम्राज्य बने, माटर और रेलगाड़ियों के युग में राष्ट्रीय राज्य हैं तो हवाई संचार और तेज रफतार से दौड़ने वाले विमानों के युग में यदि विश्व राज्य स्थापित हो जाये तो आश्चर्य ही क्या है ?

**भारत में राज्य संस्था का विकास (The Development of State in India)**—अभी तक राज्य के ऐतिहासिक विकास का जो वर्णन किया गया है उसका सम्बंध यूरोप से है, परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि दुनिया के सभी देशों में राज्य संस्था के विकास का क्रम एक जैसा ही रहा है। यहाँ पर भारत में राज्य-संस्था के विकास के सम्बंध में संक्षेप में वर्णन करना अनुपपन्न होगा।

पिछले पृष्ठों में ऋग्वेदिक काल के जनजातीय राज्यों के विषय में लिखा जा चुका है। उत्तर वैदिक युग में अनेक पराक्रमी राजाओं ने भारत में अनेक जनजातीय राज्यों को जीतकर साम्राज्यों का निर्माण किया था। 'यह परम्परा भारतवर्ष में निरन्तर चलती रही, किन्तु इस युग के साम्राज्य संगठन की दृष्टि से विप्लव और इसलिए प्रत्याई सिद्ध हुए। इनमें मुख्यव्यक्ति शासन प्रणाली का भी विकास नहीं हो पाया।' यूरोप में ग्रीक नगर राज्यों के पतन के बाद और रोम के विश्व साम्राज्य की स्थापना के पूर्व के काल में भारत में एक व्यक्तिवादी साम्राज्य की स्थापना हो चुकी थी। यह मागधिया पाटलिपुत्र का साम्राज्य था जिसका उत्थान ईसा से पाँच शताब्दी पूर्व माना जाता

है। यह खेद की बात है कि पश्चिमी विद्वानों ने राज्य के विकास में इस महत्वपूर्ण साम्राज्य के योगदान की उपेक्षा की है।

चौथी शताब्दी ई० पू० के अन्त में विख्यात सम्राट् चन्द्रगुप्त मौर्य ने पश्चिमीतर भारतवर्ष में यूनानियों को मार भगाया था और फिर मगध के पुराने राजवंश का अन्त करके पाटलिपुत्र की गद्दी पर अपना अधिकार कर लिया था। आगे चलकर उसने सैल्यूकस को हराकर अफगानिस्तान का समस्त प्रदेश अपने वज्जे में ले लिया। आसाम से अफगानिस्तान तक और कश्मीर से लेकर मैसूर तक का समस्त इलाका उसके साम्राज्य में सम्मिलित था। दूसरी शताब्दी ई० पू० तक पाटलिपुत्र के साम्राज्य पर चन्द्रगुप्त मौर्य के वंशजों का अधिकार रहा। विश्व इतिहास में चन्द्रगुप्त मौर्य पहला सम्राट् था जिसने इतने विशाल और संगठित साम्राज्य का निर्माण किया था। उसके उपरान्त गुप्तवंश के राजाओं ने एक सुसंगठित साम्राज्य की रचना की जो पाँचवीं शताब्दी के अन्त तक चलता रहा।

कौटिल्य के अर्थशास्त्र में हम पाटलिपुत्र के साम्राज्य की शासन व्यवस्था का वर्णन मिलता है। रोम के विश्व साम्राज्य की भाँति पाटलिपुत्र के साम्राज्य में एक ही प्रकार का कानून नहीं था। साम्राज्य के कानून विभिन्न जनपदों के स्थानीय कानूनों का दृष्टि में रखकर बनाए जाते थे, ताकि विभिन्न कुलों और जनपदों के नागरिक अपने-अपने अधिक स्वतन्त्र अनुभव कर सकें। इस प्रकार पाटलिपुत्र के साम्राज्य में केन्द्रीय नियंत्रण व स्थानीय स्वशासन का उचित समन्वय था। शासन की दृष्टि से भी पाटलिपुत्र का साम्राज्य रोम के साम्राज्य की अपेक्षा अधिक व्यवस्थित था। शासन की सुविधा के लिए सम्पूर्ण साम्राज्य प्रांतों में बँटा हुआ था। यद्यपि इन प्रांतों में शासन काम चलाने के लिए राजवंश के कुमारा की नियुक्ति की जाती थी, तथापि वास्तविक सत्ता सम्राट् के हाथ में ही होती थी। सम्पूर्ण साम्राज्य पर उसका प्रत्यक्ष नियन्त्रण होता था। उसके शासन कार्य में सहायता प्रदान करने के लिए एक परिषद होती थी। साम्राज्य की सुरक्षा के लिए विशाल सेना थी। जाय की ममुचित व्यवस्था थी। नागरिक सम्राट् में मिल सकते थे और अपनी फरियाद कर सकते थे। राज्य का कार्य क्षेत्र बहुत व्यापक था। राज्य व्यक्ति की सामाजिक, धार्मिक और नैतिक उन्नति के लिए प्रयत्नशील रहता था।

पश्चिमी शताब्दी के बाद भारतीय इतिहास का मध्ययुग प्रारम्भ हुआ। इस युग में अन्तर्देशी और विदेशी शासकों ने भारत पर शासन किया। बितने ही राज्य व साम्राज्य बने और नष्ट हुए। यह परम्परा 16वीं शताब्दी के मध्य अर्थात् उस समय तक चलती रही जबकि शेरशाह सूरी ने आधुनिक ढंग के केन्द्रीकृत राज्य की नींव डाली। अक्सर न उसके छोटे हुए काम को पूरा किया। स्थानीय स्वायत्तता को कायम रखते हुए उसने शासन का केन्द्रीयकरण किया और राज्य को घम के क्षेत्र में निरपेक्ष बनाया। राज्य संस्था का यह स्वरूप 16वीं शताब्दी के अन्त तक रहा। उसके उपरान्त भारत पर आधिपत्य स्थापित करने के लिए अनेक शक्तियों ने आपस में सघर्ष किया जिनमें

युद्धों, पड़पड़ों और कुचक्रों के बाद अंग्रेज विजयी हुए। उ होने सम्पूर्ण भारत को एक राजनीतिक सूत्र में बाँधने का प्रयास किया और सम्पूर्ण भारत में एक से कानून और एक शासन प्रणाली को लागू किया। किन्तु वे सम्पूर्ण भारत में राष्ट्रीय एकता स्थापित नहीं कर सके क्योंकि देश का एक बड़ा भाग नवाबों व राजाओं महाराजाओं के अधीन था जिनकी अपनी अपनी स्वतंत्र शासन व्यवस्थाएँ थीं। 1947 में भारत स्वाधीन हुआ। उसके उपरान्त जब देशी राज्यों का विलीनीकरण हुआ तभी भारत का राजनीतिक व प्रशासनिक एकीकरण सम्पन्न हुआ और सच्चे अर्थों में भारत में एक स्वतंत्र राज्य की स्थापना हुई।

### अभ्यासाथ प्रश्न

1 राज्य के विकासक्रम की सामान्त प्रवृत्तियों का उल्लेख कीजिए।

2 "राज्य का विकास साम्राज्यवाद से जनतंत्र की ओर हुआ है।" इस कथन की व्याख्या कीजिये।

# राज्य के उद्देश्य और कार्य

(Purpose and Functions of the State)

‘राज्य के कार्यों को लेकर निरन्तर मतभेद बना रहता है। ये दलील सभ्य के मामल हैं। एक राज्य से दूसरे राज्य में, एक युग से दूसरे युग से यहाँ तक कि एक वर्ष से दूसरे वर्ष में इनमें भिन्नता पायी जाती है। इस प्रश्न के समाधान को लेकर पूँजीवादी और साम्यवादी राज्य दो विरोधी धारा में बंट चुके हैं। उदारवादी व फासोवाद राज्य परस्पर विरोधी उत्तर देते हैं। सर्वाधिकारवादी राज्य को सारे कार्य हथ में लेंगे।

—मकाइवर व पेज

राजनीति शास्त्र में सबसे गम्भीर समस्या है कि राज्य का नियन्त्रण किस सीमा तक हो तथा व्यक्ति की स्वतन्त्रता का क्या दायरा हो ? युग से राजनीति शास्त्र वेत्ता इसका उचित हल ढूँढने के लिए प्रयत्नशील हैं। उन्होंने जो समाधान प्रस्तुत किए हैं वे राज्य के उद्देश्य और कार्यों की अपन भ्रम ढग से व्याख्या करते हैं। यही कारण है कि राज्य के उद्देश्य और कार्यों के विषय में कोई ऐसा उत्तर नहीं दिया जा सकता जो सवमान्य या अतिम हो। विभिन्न युगों, प्रदेशों व विचारकों की इस विषय में सक्षिप्त सीमांका के उपरांत हम राज्य के उद्देश्य व कार्यों के निर्धारण की चेष्टा करेंगे।

## राज्य का उद्देश्य

प्राचीन भारतीय दृष्टिकोण—प्रजा का सर्वांगीण विकास प्राचीन भारत में राज्य का मुख्य उद्देश्य माना जाता था। त्रिवर्ग (धर्म, अर्थ और काम) को प्रोत्साहित करने का उल्लेख राज्य के उद्देश्यों के रूप में प्राचीन धर्मग्रंथों में बहुधा प्राप्त होता है। काम बक, नीतिसार और महाभारत के अनुसार राज्य का उद्देश्य धर्म पालन, धार्मिक व्यवस्था तथा सुरक्षा व ‘याय की स्थापना करना है। रमा अथर्वर न लिखा है कि ‘राज्य का प्रथम उद्देश्य धर्म, विधेयत साधारण और वर्णाश्रम धर्म, को स्थिर रखना था। राज्य के इस दायित्व को धार्मिक भावना से प्रेरित लेखकों तथा मनुस्मृति के रचयिता ने ही नहीं अपितु कौटिल्य जैसे अन्य लेखकों ने भी—जो राजनीति को लौकिक दृष्टिकोण से देखते थे—माना है।”

यूनानी दृष्टिकोण—यूनानी विचारकों—प्लेटो व अरस्तू—ने राज्य का उद्देश्य ‘अधितमो का नैतिक उत्थान’ करना बताया है। प्लेटो के विचार से राज्य मनुष्य की

प्रात्मा की सर्वोत्तम अभिव्यक्ति है तथा राज्य के सदस्य के रूप में ही व्यक्ति अपने जन्मजात गुणों का विकास तथा कर्तव्यों का समुचित पालन कर सकता है। उसके दृष्टि में "राज्य का मुख्य उद्देश्य नागरिकों को सदाचारी व सच्चरित्र बनाना है" तथा उनके कार्यों को इस दृष्टि से नियोजित करना है कि वे अपनी योग्यता के अनुरूप कार्य करने का अवसर पा सकें।

अस्तु न राज्य का लक्ष्य 'सर्वोच्च सत् को प्राप्ति' बताया है। उसके परिवार से केवल सम्पत्ति, जीवन और याय की रक्षा के लिए ही राज्य नहीं बना है। यदि ऐसा होता तो पशु भी राज्य का निर्माण कर लेते। "राज्य का मुख्य उद्देश्य जीवन को सुखद व शुभ बनाना है।" ऐसी परिस्थितियों का निर्माण करना है जिनमें रहकर मनुष्य अपने सद्गुणों का विकास कर सके।

मध्ययुगीन दृष्टिकोण—मध्यकालीन ईसाई विचारकों की धारणा थी कि राज्य पाप की सत्ता है। जब मनुष्य अपनी स्वाभाविक प्रवृत्तियों से भटकने लगा तो ईश्वर ने उसकी प्राप्ति वृत्तियों पर प्रभुत्व रखने के लिए तथा पापों के लिए दण्ड की व्यवस्था करने के उद्देश्य से राज्य की रचना की थी। अतः मध्ययुगीन ईसाई विचारकों के लिए राज्य का कोई नैतिक महत्व नहीं है। राज्य का मुख्य उद्देश्य उनके विचार से अपराधियों को दण्ड देना, समाज में शान्ति व सुरक्षा की व्यवस्था करना तथा ईसाई धर्म की रक्षा व उसके प्रसार में योग देना है।

### आधुनिक दृष्टिकोण

आधुनिक युग में राज्य के उद्देश्यों के विषय में मुख्यतः निम्नांकित तीन सिद्धान्त प्रचलित हैं—

- (1) राज्य अनावश्यक है उसे समाप्त कर देना चाहिए।
- (2) राज्य एक साध्य है।
- (3) राज्य एक साधन है।

**राज्य अनावश्यक है या उसे समाप्त कर देना चाहिए**

राज्य के उद्देश्यों से सम्बंधित यह दृष्टिकोण अराजकतावादियों का है। वे राज्य को एक अवस्था दूषित और अवांछनीय संस्था मानते हैं। उनके विचार से राज्य सवसाधारण की स्वतन्त्रता का अपहरण करके कुछ थोड़े से लोगों के स्वायत्त की रक्षा करता है। यह हिंसा और शोषण का प्रतीक है तथा समाज में अशान्ति, अन्याय और असमानता का सबसे बड़ा कारण है। अतः अवस्था अनावश्यक और अनुपयोगी होने के कारण इसका केवल एक ही उद्देश्य है कि यह अपनी मौत के परवाने पर हस्ताक्षर करे और मर जाये।

व्यक्तिवादी राज्य को 'अनावश्यक बुराई' मानते हैं, लेकिन अराजकतावादियों के लिए राज्य सिर्फ 'बुराई' है, जिसकी न तो जरूरत है और न उपयोगिता या महत्ता। आन्तरिक और बाह्य क्षेत्र में शान्ति व व्यवस्था के लिए भी अराजकतावाद राज्य को

स्वीकार नहीं करता। वह तो ऐसे वगविहीन व राज्यविहीन समाज का समर्थक है जो लोगों की स्वेच्छा से गठित मनुष्यावा का एक बहद् रूप होगा। राज्य के प्रति अराजकतावादियों के ऐसे दृष्टिकोण के कारण अराजकतावाद में राज्य के कार्यों का प्रश्न ही नहीं उठता। गांधी, टाटसटाय या बाकुनिन सभी अराजकतावादियों की राय है कि राज्य का सिर्फ एक ही लक्ष्य है कि वह बस लुप्त हो जाय।

### राज्य एक साध्य (End) है

राज्य के उद्देश्य के सम्बन्ध में दूसरा दृष्टिकोण यह है कि राज्य किसी अथवा उद्देश्य का साधन न होकर स्वयं ही साध्य है—साधन है व्यक्ति। इस विचार का समर्थन कुछ जर्मन और अंग्रेज आदर्शवादियों ने किया है जिनमें हीगेल का नाम प्रमुख है। उसने व्यक्ति की इच्छा वक्ति की राज्य की इच्छा शक्ति के साथ एकरूपता स्थापित की है। उसने राज्य को ईश्वर के भव्य स्वरूप के समान एक सामूहिक व्यक्ति माना है, जिसका अपना जीवन होता है तथा जिसकी पूर्ण विचारशक्ति अथवा चिन्तन की अभिव्यक्ति है। अपने व्यक्तित्व को पूर्ण बनाना ही राज्य का मुख्य उद्देश्य है तथा अपने इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए वह अपने नागरिकों का उपयोग कर सकता है। दूसरे शब्दों में, राज्य नागरिकों के लिए नहीं, अपितु नागरिकों का अस्तित्व राज्य के लिए है। राज्य के प्रति नागरिकों का केवल वक्तव्य होता है, उसके विरुद्ध उनके किसी भी प्रकार के अधिकार नहीं हो सकते। राज्य साधारण नैतिक नियमों से ऊपर है, उसकी आनापों के पालन में ही हमारे जीवन की सफलता व साधरता सम्भव है, अतः राज्य को भला या बुरा कहना व्यर्थ है, उसके प्रति हमारी निष्ठा पूर्ण व असीम होनी चाहिए। बीसवीं शताब्दी में फ्रांसीसी विचारका—बिशोप रूप स जर्मनी में हिटलर और इटली में मुसोलिनी—ने इसी विचारधारा का समर्थन किया है। समूहवादी (collectivists) और समाजवादी भी यद्यपि खुले तौर पर राज्य को साध्य नहीं बताते तथापि परोक्ष रूप से राज्य को यह अधिकार देते हैं कि वह जिस प्रकार चाहें नागरिकों का अपनी अभिवृद्धि और पूर्णता के लिए प्रयोग करे।

### राज्य साधन (Means) है

राज्य के उद्देश्य के विषय में तीसरा दृष्टिकोण यह है कि राज्य एक मानवीय समस्या है जिसका निर्माण मनुष्यों ने अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति तथा जीवन को पूर्ण बनाने के लिए किया है, अतः राज्य एक साधन है—साध्य है मानव जीवन का कल्याण। मनुष्य राज्य व समाज सभी से श्रेष्ठ है। राज्य अथवा समाज का जो भी महत्त्व है वह केवल इसलिए है कि उससे मनुष्यों व हितों की पूर्ति व सहायता पहुँचती है।

अब प्रश्न उठता है कि यदि राज्य मनुष्यों के हितों की पूर्ति का साधन है तो वे क्यों ये हित हैं जिनकी पूर्ति करना उसका उद्देश्य है?

सबसे सरल उत्तर देते हुए लिखता है कि राज्य का सबसे महान् व महत्त्वपूर्ण

उद्देश्य लोगों की सम्पत्ति की रक्षा करना है।<sup>2</sup>

एडम स्मिथ के विचार से राज्य के तीन उद्देश्य हैं—(1) ग्रन्थ स्वतन्त्र राज्यो की हिंसा व आक्रमण से समाज की रक्षा, (2) राज्य के प्रत्येक सदस्य की ग्रन्थ सदस्यों के ग्रन्थाय व ग्रन्थाचार से रक्षा, तथा (3) ऐसी सार्वजनिक सस्थाओं की स्थापना व कार्यों का सम्पादन जिन्हें कोई व्यक्ति अकेला अथवा कुछ थोड़े से व्यक्ति मिलकर नहीं कर सकते।<sup>3</sup>

ब्लशली के विचार से राज्य के दो उद्देश्य हैं—प्रत्यक्ष व परोक्ष। प्रत्यक्ष रूप से राज्य का उद्देश्य है राष्ट्रीय जीवन को उन्नत तथा राष्ट्रीय शक्ति को सुदृढ बनाना। परोक्ष रूप से राज्य का उद्देश्य है नागरिक स्वतन्त्रता की रक्षा करना तथा उसे शासन व दूसरे लोगों के अतिक्रमण से बचाना।<sup>4</sup>

ब्लिसेली के अनुसार राज्य के उद्देश्यों को हम तीन भागों में बाँट सकते हैं—“प्रथम, राज्य की स्वतन्त्रता की रक्षा करना व व्यवस्था बनाये रखना, द्वितीय, अधिकाधिक स्वतन्त्रता को उपलब्ध कराना और उसकी रक्षा करना, तथा तृतीय राज्य का सर्वोत्तम उद्देश्य है, नागरिकों का आर्थिक, बौद्धिक और नैतिक विकास करना।”<sup>5</sup>

डा० गानरन भी राज्य के उद्देश्यों को तीन भागों में बाँटा है—प्रारम्भिक सामान्य व सर्वोच्च। उनके शब्दों में “राज्य का मौलिक, प्रारम्भिक व तारकालिक उद्देश्य है राज्य में शांति, सुरक्षा तथा न्याय की स्थापना करना। इसमें व्यक्तिगत अधिकारों को परिभाषित एवं सुरक्षित रखने तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के अधिकारों को निमित्त करने के लिए एक कानूनी राज्य की स्थापना निहित है। द्वितीय, राज्य की व्यक्तिगत आवश्यकताओं से बड़ी सामाजिक आवश्यकताओं पर ध्यान देना है। इसे सामान्य कल्याण और राष्ट्रीय प्रगति की वृद्धि की ओर ध्यान देना चाहिए, जो सामान्य हित के लिए अग्रणी है। अतः राज्य का अंतिम और सर्वोच्च उद्देश्य तो मानव जाति की सम्पत्ति की वृद्धि करना है।”<sup>6</sup>

बर्गेस ने राज्य के उद्देश्यों को प्राथमिक गौण और अंतिम उद्देश्यों के रूप में वर्गीकृत किया है। उसके विचार से राज्य का “प्राथमिक उद्देश्य सरकार और स्वतन्त्रता की स्थापना तथा उनका समन्वय करना है। गौण उद्देश्य, राष्ट्रीय प्रतिभा का विकास करना तथा अंतिम उद्देश्य है मानव की पूर्णता।”

## निष्कर्ष

इस तरह हम देखते हैं कि राज्य के उद्देश्यों के विषय में कोई अंतिम निष्कर्ष नहीं लिया जा सकता। समय, देश परिस्थितियों और समाज की प्रकृति के अनुसार

2 Locke, *Two Treatises of Government*, Ch IV

3 Smith, *Wealth of Nations* Book IV, Ch IX

4 Bluntschli *The Theory of the State*, V Book Ch IV

5 Willoughby, *The Nature of the State*, Ch XII

6. Garner, *op, cit*, pp 316 17

राज्य के उद्देश्यों में परिवर्तन होता रहता है। सामन्तवादी समाज में राज्य के उद्देश्य जनतांत्रिक या उदारवादी समाज से भिन्न होंगे, आदशवादी समाज में व्यक्तिवादी समाज से तथा पूँजीवादी समाज में समूहवादी या समाजवादी समाज से भिन्न होंगे। विलोबी ने ठीक लिखा है कि यदि हम शुद्ध व्यक्तिवादो दृष्टिकोण से देखें तो वह केवल एक ऐसा साधन है जिसके द्वारा मानवता का चरम विकास सम्भव है। लेकिन यदि राज्य को एक ऐसी सस्था के दृष्टिकोण से देया जाए जो नागरिकों द्वारा निर्मित होने पर भी उनसे भिन्न इकाई है तो राज्य निश्चय ही एक पूर्ण उद्देश्य ठहरता है। प्रोफेसर लास्कौ की यह युक्ति ठीक लगती है कि राज्य की "परीक्षा इसके सद्धान्तिक रूप से नहीं, अपितु उन कार्यों से होती है जिन्हें यह सम्पादित करता है।" यदि राज्य का एक उद्देश्य निर्धारित करना आवश्यक ही हो तो यह कहा जा सकता है कि राज्य का मुख्य उद्देश्य सम्पत्ता का विकास करना है। जीवन की रक्षा, विकास और स्वतन्त्रता आदि की बातें इसके अन्तर्गत आ जाती हैं।

### राज्य के कार्य (Functions of the State)

‘राजनीतिक सिद्धान्त की सभी समस्याओं में राज्य के कार्यक्षेत्र के निर्धारण की समस्या सबसे कठिन है।’<sup>7</sup> राज्य नियन्त्रण और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता में कहीं रेखा खींची जाए इस विषय पर कोई वा विद्वान एकमत नहीं हो सकते। व्यक्तिवादी यदि राज्य के नियन्त्रण को कम-से-कम बनाने के पक्ष में हैं तो समाजवादी उनके नियन्त्रण के क्षेत्र का अधिकार प्रसार चाहते हैं। परिणामस्वरूप व्यक्तिवादी राज्य का कार्य बहुत सीमित होंगे और समाजवादी राज्य के बहुत व्यापक। दूसरी विचारधाराओं वाले विद्वानों की राज्य के कार्यों की धारणाएँ इन्हीं दोनों के मध्य झूलती हुई दिखायी देती हैं। प्रत्येक राज्य के कार्यों के विषय में कोई स्थिर नियम नहीं बनाया जा सकता। अधिक से अधिक मैकाइयर के शब्दों में कहा जा सकता है कि “राज्य का कार्यक्षेत्र इस आधार पर निर्धारित किया जाना चाहिये कि राज्य अपनी समता के अनुसार क्या कर सकता है।”

प्रो० विलोबी और गटिस ने राज्य के कार्यों को दो श्रेणियों के अन्तर्गत विभाजित किया है—अनिवार्य और ऐच्छिक। अनिवार्य कार्य वे हैं जो राज्य के अस्तित्व के लिए आवश्यक हैं तथा ऐच्छिक कार्य वे हैं जिनका करना या न करना राज्य की इच्छा पर निर्भर है।

### अनिवार्य कार्य

#### (Essential Functions)

राज्य के अनिवार्य कार्यों को निम्नांकित रूप में रखा जा सकता है—

1. सुरक्षा—अपनी जनता और भूमि की विदेशी आक्रमण से रक्षा करना राज्य

7, Laski, *A Grammar of Politics* Ch. 1

8. Cohen, *Recent Political Thought*, p. 381



का प्रथम अनिवार्य कर्तव्य है। जब तक कोई राज्य अपने नागरिकों के जीवन की सुरक्षा का आश्वासन नहीं देता तब तक राज्य कहलाने का अधिकारी ही नहीं हो सकता। प्रादेशिक झगड़ना राज्य के अस्तित्व के अतिरिक्त उसके सम्मान का विषय भी है। इसके लिए आवश्यक है कि राज्य सवप्रथम अपने सुरक्षा सम्बन्धी कार्यों पर ध्यान दे।

2 आन्तरिक शांति व व्यवस्था की स्थापना — मैकाइवर ने लिखा है कि राज्य का एक अनिवार्य कर्तव्य समाज में शांति स्थापित करना है ताकि व्यक्ति स्वतन्त्र रूप से अपनी पूर्णता के साधनों की खोज कर सकें। परन्तु व्यवस्था केवल व्यवस्था के लिए नहीं होती, अपितु व्यवस्था का उद्देश्य सुरक्षा, संरक्षण और प्रगति को निश्चित बनाना होता है। दूसरे शब्दों में, राज्य का यह कर्तव्य है कि वह अपने नागरिकों के जीवन की स्वतन्त्रता व सम्पत्ति की सुरक्षा के लिए देश में आन्तरिक शांति व व्यवस्था की स्थापना करे।

3 याय की व्यवस्था — नागरिक जीवन और स्वतन्त्रता की रक्षा निष्पक्ष और भावना शून्य याय पर निर्भर है। व्यक्तियों के पारस्परिक स्वाध उनमें तथा व्यक्ति और राज्य के बीच विवाद का विषय बन सकते हैं। अतः राज्य का यह कर्तव्य है कि अपने नागरिकों को यायालय का संरक्षण प्रदान करे ताकि कोई भी व्यक्ति भय वा बला दूसरे किसी व्यक्ति या वस्तु का शोषण न कर सकें।

4 वैदेशिक सम्बन्ध — दूसरे देशों से राज्य के सम्बन्ध स्थापित करना तथा अन्तर्राष्ट्रीय हितों का विकास करना भी राज्य का अनिवार्य कर्तव्य है। आधुनिक युग में कोई भी राज्य दूसरे देशों के सहयोग के बिना अपना आर्थिक, सैनिक व सांस्कृतिक विकास नहीं कर सकता। वैदेशिक सम्बन्धों की सफलता पर ही उसका भविष्य निर्भर रहता है। अतः दूसरे देशों के साथ अपने सम्बन्धों को सुदृढ़ बनाना राज्य का अनिवार्य उत्तरदायित्व है जिसकी अवहेलना नहीं की जा सकती।

## ऐच्छिक कार्य

### (Optional Functions)

ऐच्छिक कार्यों की दृष्टि से प्रत्येक राज्य का स्वरूप भिन्न होता है, क्योंकि ऐच्छिक कार्य उस व्यवस्था पर निर्भर करते हैं जिसे कोई राज्य अपने देश में लागू करता है। व्यक्तिवादी राज्य में ऐच्छिक कार्यों के लिए कोई स्थान नहीं होता, किन्तु सर्वाधिकारवादी राज्य में राज्य अपनी इच्छा से नागरिक जीवन के सभी पहलुओं को समेट लेता है, परिणामस्वरूप उसके ऐच्छिक कार्यों का क्षेत्र बहुत बढ़ जाता है अतः राज्य के ऐच्छिक कार्यों की गणना नहीं कराई जा सकती। भूतपूर्व अमरीकी राष्ट्रपति वुड्रो विल्सन ने राज्य के निम्नांकित दस ऐच्छिक कार्य बताये हैं —

- (1) व्यापार और उद्योग धंधा का नियंत्रण जिसमें सिक्के चलाना, बाटो और नावों का प्रतिमान (स्टैण्डर्ड) निश्चित करना, व्यापारियों को लाइसेंस देना तथा शुल्क दर निश्चित करना आदि कार्य शामिल हैं।

- (2) श्रम का नियमन ।
- (3) राजमार्गों का निर्माण तथा सुरक्षा, रेलपथों व वायुमार्गों का प्रबन्ध भी इसी के अन्तर्गत आ जाता है ।
- (3) डाक व तार विभाग की स्थापना और प्रबन्ध ।
- (5) गैस का निर्माण करना, उसे बाँटना तथा वाटर वनर्स (जल कल विभाग) की स्थापना ।
- (6) शिक्षा ।
- (7) सफाई ।
- (8) दरिद्रता व भ्रष्टाचारों की देखभाल ।
- (9) बन्तों की उन्नति और देखभाल तथा नदियों आदि को मछलियों से सजित करना ।
- (10) सामाजिक उन्नति के लिए नियम बनाना, जैसे मद्य निषेध आदि ।”

सामान्यतः राज्य के ऐच्छिक कार्यों को दो भागों में बाँटकर अध्ययन करने की प्रवृत्ति है—‘सामाजिक कार्य’ और ‘असामाजिक कार्य’ ।

**सामाजिक कार्य**—राज्य के ऐच्छिक सामाजिक कार्य वे हैं जिनका सम्पादन व्यक्ति स्वयं कर सकते हैं किन्तु उन्हें व्यक्तिगत नियन्त्रण की सुराईयों से पूरी तरह प्रयत्न अथवा मुक्त कराने के लिए राज्य इस प्रकार अधिकार में ले लता है । इनके अन्तर्गत सड़कों, रेलमार्गों तथा नहरों व पुलों का निर्माण व उनमें सुधार, डाक तार व टेलीफोन व्यवस्था का प्रबन्ध, तथा मुद्रा प्रचलन, बन्किंग व सिक्के बाँटना आदि आते हैं । विजली, पानी, विश्वविद्यालय, अजायबघर आदि की व्यवस्था और देखभाल भी सामाजिक कार्यों का अंग है ।

**असामाजिक कार्य**—वे कार्य जो व्यक्ति के निजी उत्साह के क्षेत्र को तो सीमित नहीं करते, लेकिन उन्हें यदि व्यक्तिगत नियन्त्रण में छोड़ दिया जाय तो शायद वे कभी पूरे न हों या आंशिक रूप से ही पूरे हों, असामाजिक कार्यों की श्रेणी में आते हैं । सावजनिक उद्यानों, पुस्तकालयों की व्यवस्था, दरिद्र और भ्रष्टाचारों की देखभाल, असाहाय और बुद्धि अशक्तों की देखभाल, आवश्यक वस्तुओं के मूल्यों का निर्धारण आदि ऐसे कार्यों का सर्वोत्तम उदाहरण हैं ।

आधुनिक युग में औद्योगीकरण का विकास ने राज्य के ऐच्छिक कार्यों के इस वर्गीकरण को लगभग अथहीन सिद्ध कर दिया है क्योंकि वेदार्थित रूप से सामाजिक और असामाजिक कार्यों में रेखा खींचना अब सम्भव नहीं है, फिर भी राज्य के ऐच्छिक कार्यों का इस विधि से अध्ययन करके हम तो जान ही सकते हैं कि राज्य कितना समाजवादी है अर्थात् कोई राज्य कितने सामाजिक कर्तव्यों का निर्वहन कर रहा है तथा कितने अन्य असामाजिक कार्य उसके नियन्त्रण से प्रभावित हैं ।

## राज्य के कार्यक्षेत्र के सिद्धान्त (Theories of the State Functions)

राज्य के कार्यक्षेत्र के सम्बन्ध में व्यक्तिवाद, समाजवाद और लोकहितकारी राज्य के सिद्धांत मुख्य हैं। यहाँ उनका संक्षिप्त वर्णन प्रस्तुत है—

### व्यक्तिवाद (Individualism)

अठारहवीं शताब्दी के अंतिम चरण में यूरोप में लगभग सभी देशों की सरकारों द्वारा व्यापार व वाणिज्य पर अनेक प्रकार के कर व प्रतिबंध लगाये गये थे, जिनसे वहाँ का आर्थिक जीवन अस्त-व्यस्त हो गया था। व्यापार और उद्योग की स्वतंत्रता का समर्थन करने वाले कुछ विचारकों ने इन प्रतिबंधों की समाप्ति की मांग पर बल दिया और मांग की कि आर्थिक क्षेत्र में राज्य को कोई हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये। उनका नारा था 'यद्भाब्य-तद्भवतु' (Laissez faire Laissez aller), जिसका अर्थ है कि व्यक्ति को अपने हितों की पूर्ति के लिए खुला छोड़ देना चाहिये और उस पर किसी भी प्रकार के प्रतिबंध नहीं लगाने चाहिये।

इस सिद्धांत की जड़ भूमि फ्रांस है और इसके प्रतिपादन का श्रेय पदाधवादी सम्प्रदाय (Physiocratic School) के नेता, फ्रांसीसी विद्वान क्वेसनाय (Quesnay), को है। इसकी व्याख्या हमें अंग्रेज अर्थशास्त्रियों, विशेष रूप से एडम स्मिथ, कार्नो (Cairnes), रिकार्डो तथा माल्थस, की रचनाओं में मिलती है। 19वीं शताब्दी के पूर्वार्ध में इसे राजनीतिक सिद्धांत के रूप में, व्यक्तिवाद के नाम से, विकसित व प्रतिष्ठित करने का श्रेय जान स्टुअर्ट मिल व हरबर्ट स्पेंसर को है।

### व्यक्तिवादी राज्य के कार्य

प्रो० मिलकाइड ने व्यक्तिवादी राज्य के कार्यों को निम्नांकित चार भागों में बांटा है—

- (1) विदेशी आक्रमण से रक्षा।
- (2) व्यक्तियों को एक-दूसरे के विरुद्ध सुरक्षण प्रदान करना—जैसे सार्वजनिक हानि, मानहानि, पराधीनता आदि से बचाना।
- (3) लूटपाट तथा अन्य प्रकार की हानियों से सम्पत्ति की रक्षा करना।
- (4) व्यक्तियों को झूठे समझौते से तथा 'समझौते के भंग होने (breaches of contracts)' से बचाना।

व्यक्तिवादी राज्य को एक आवश्यक बुराई मानते हैं अतः उसके कार्यों को केवल -  
प्रान्तरिक व बाह्य सुरक्षा प्रदान करने तथा समाज में हिंसा व विश्वासघात के दमन करने तक ही सीमित रखते हैं। कुछ व्यक्तिवादी इस बात के भी समर्थक हैं कि राज्य को अपाहिजों की रक्षा तथा हैजा, प्लेग आदि महामारियों की रोकथाम का काम भी

करना चाहिये। लेकिन हरगट स्पर्शर इसके विरुद्ध है। उसकी धारणा है कि 'योग्यतम की ही जोरित रहने का अधिकार है,' अतः आन्तरिक और बाह्य आक्रमण से व्यक्ति को बचाने के अतिरिक्त राज्य को कुछ नहीं करना चाहिये।

व्यक्तिवादी पूरी क्षमता से राज्य के कार्यों को अधिकाधिक सीमित करने और नागरिक स्वतन्त्रता को अधिक वे अधिक बढ़ाने की माँग करता है। यह राज्य का यह परम कर्तव्य मानता है कि वह व्यक्तियों को उनकी इच्छानुसार कार्य करने की पूरी छूट दे, बसतँ स्वायत्तता भोगने वाले व्यक्ति दूसरे लोगों की उसी प्रकार की स्वतन्त्रता का अपहरण न करे।

व्यक्तिवाद की भावना है कि प्रत्येक व्यक्ति अपने हितों को खूब अच्छी तरह पहचानता है और यदि उसे अपने हितों की प्राप्ति करने की पूरी स्वतन्त्रता दे दी जाय तो वह आसानी से अपने हितों की प्राप्ति कर लेगा। व्यक्तिवाद के अनुसार ससार में एक अदृश्य शक्ति विद्यमान है जो लोगों का मार्गदर्शन करती है और उन्हें अपने हितों की प्राप्ति करने की योग्यता प्रदान करती है। अतः राज्य को 'यथोचित मामलों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये।

व्यक्तिवाद आर्थिक क्षेत्र में भी राज्य के हस्तक्षेप के विरुद्ध है। उसके अनुसार राज्य जब भी आर्थिक संस्थाओं का प्रबंध करता है वह सदैव अनुचित, अति व्ययशील और प्रयोग्य सिद्ध होता है। राज्य को अव्यवस्था का प्रबंध करने का अधिकार देना अधिक अव्यवस्था को आमंत्रित करना है।

संक्षेप में, 'व्यक्तिवाद राज्य को नकारात्मक कार्य करने के पक्ष में है। वह राज्य का कर्तव्य व्यक्ति को दूसरों के स्वायत्त और हिंसा से बचाना मात्र बताता है। प्रभिवृद्धि का साधन नहीं मानता। व्यक्तिवाद के पक्ष में तर्क

व्यक्तिवाद के पक्ष में दिये जाने वाले तर्कों को गिलफ्राइस्ट ने तीन श्रेणियों में रखा है—

- (1) नैतिक तर्क।
- (2) आर्थिक तर्क।
- (3) वैज्ञानिक तर्क।

नैतिक तर्क का सार यह है कि एक निश्चित गूनात्मक सीमा से परे राज्य का हस्तक्षेप मनुष्य के चरित्र और उसकी कर्तव्य भावना को कमजोर बनाता है तथा उसमें

नैतिकता की स्वाभाविक योग्यता का नाश करता है। उच्चतम सम्मति का विकास, व्यक्तिवादियों के अनुसार, व्यक्तिवादी समाज में ही हुआ है। अतः स्वतन्त्रता पर समाये गये प्रतिबंधों का परिणाम सदैव बुरा ही हुआ है। जो लोग अपने विकास और उत्थान के लिए सरकार का मुँह ताकत हैं उनकी योग्यताओं का केवल अंध विश्वास है। पूरा स्वतन्त्र समाज में ही आत्म नियंत्रण, आत्मविश्वास और भौतिक

प्रगति सम्भव है। लेकी के शब्दों में, राज्य के हस्तक्षेप के कारण 'निजी उद्यम अथवा साहस तथा दानशीलता का ह्रास हो जाता है, व्यक्ति के भीतर उत्तरदायित्व अनुभव करने की भावना कम हो जाती है, स्वतंत्रता का प्रेम घट जाता है, अधिकारिया की सहाय्य अधिकाधिक बढ़ जाती है। समाज की एक ऐसी अवस्था का निर्माण हो जाता है जिसमें अधिकांश लोग अपनी आजीविका के लिए राज्य के अनुदानों पर निर्भर रहने लगते हैं। इस सबका परिणाम यह होता है कि आत्मविश्वास स्वतंत्रता, वृद्ध निश्चय आदि गुणों के मूल स्रोतों को भारी हानि पहुँचती है तथा व्यक्ति का नियंत्रण करने का स्वभाव तथा उसका चरित्र कमजोर हो जाता है।

आर्थिक तर्क का आधार यह है कि स्वतंत्र प्रतियोगिता में मूल्य, पूर्ति और माग के नियम के अनुसार निर्धारित होते हैं। स्वतंत्र आर्थिक समाज उत्पादकों को कम मूल्य पर वस्तुओं का उत्पादन करने के योग्य, उपभोक्त्याओं को कम से कम दामों पर वस्तुएँ खरीदने के योग्य, तथा श्रमिका को अपने श्रम की अधिक से अधिक मूल्य पर बेचने के योग्य बनाता है। सुमनर का कहना था कि "प्रकृति के साथ छेड़छाड़ी मत कीजिये, वह अन्त में स्वयं दुर्गुणों तथा आलस्य का नाश कर देगी। प्रतियोगिता प्रकृति का नियम है" 10 मूल्यों के नियम, धार्यत निर्धारण करो के आरोपण, आर्थिक सहायता और अनुदान प्रदान करने, श्रम की दशाओं के नियमन आदि के रूप में होने वाला सरकारी हस्तक्षेप, मिलक्राइस्ट के शब्दों में, "अव्यवस्था के उस सघन के क्रिया-बयन में बाधा डाल देता है जो यदि स्वतंत्र छोड़ दिया जाय, तो सुचारु रूप में और व्यवस्थित रीति से चलता रहता है।" 11

वैज्ञानिक तर्क डार्विन के विकासवादी नियम पर आधारित है। इसके समर्थकों में हरबर्ट स्पेंसर का नाम अग्रगण्य है। स्पेंसर की मायता है कि समाज में जीवन के अस्तित्व के लिए निरन्तर संघर्ष चलता रहता है जिसमें शक्ति और सामर्थ्यवान प्राणी ही जीवित रहते हैं तथा अयोग्य और निबल व्यक्तियों का अन्त हो जाता है। अन्तः राज्य को दक्षिण, कमजोर, अज्ञानी, अयोग्य व अक्रुशल लोगों को दबाने की चेष्टा नहीं करनी चाहिये, क्योंकि ऐसा करना प्राकृतिक विकास के नियम को बदलना होगा। जीवन और प्रगति के लिये होते वाले संघर्ष में यही आवश्यक है कि 'योग्यतम ही जीवित रहें' ताकि समाज श्रेष्ठता के क्षिण पर पहुँच जाय। गट्टिस ने इस सम्बन्ध में लिखा है, 'यदि बाहरी शक्तियों को दूर कर दिया जाय तो उसका परिणाम स्वतंत्र प्रतियोगिता होगी। ऐसी स्वतंत्र प्रतियोगिता प्रत्येक व्यक्ति को उसकी सर्वोत्तम योग्यता के अनुसार कार्य देने, अयोग्य तत्त्व को कम करने तथा इस प्रकार सभी प्राणियों के कल्याण में वृद्धि करने से, सबैव सम्भावित मानवीय उच्चतम गुणों का विकास करती है।' 12

व्यक्तित्ववाद का समयन कुछ विद्वानों ने राजनीतिक अनुभवों के आधार पर भी

10 William Graham Sumner *The Challenges of Facts and other Essays* New Haven (1914) p-25-

11 R. N. Gilchrist, *Principles of Political Science*, II 438

12 Gettel, *op. cit.*, pp 399-400

दिया है। उका तक है कि सरकारी कर्मचारियों की प्रयोग्यता, काम की प्रक्रिया में जटिलता तथा लाचरीतागोही के दुर्गुणों से प्रत्येक शासन व्यवस्था ग्रस्त है, क्योंकि राज्य को वाय मार से इतना दबा दिया गया है कि वह व्यवस्थित ढंग से काम करने की स्थिति में ही नहीं रहता है। इतना ही नहीं, घातकी और प्रयोग्य लोगों के निर्वाचित होकर विधान सभा में पहुँच जाने के कारण भी राज्य ठीक प्रकार से शासन प्रयत्न करने में असमर्थ है, क्योंकि विधान सभा के अधिकांश सदस्य अशिक्षित व अल्पसंख्यकी विषयों की कोई जानकारी नहीं रखते। उनके नियम विरोधी प्रेरणा भावना, पक्षपात प्रयत्न और दुराचारी की स्वच्छाचारिता से प्रभावित होते हैं। इतिहास में ऐसे उदाहरण सब से अनेक हैं जब राज्य द्वारा निर्मित आर्थिक व सामाजिक जीवन सम्बन्धी नियम अपने उद्देश्यों में असफल रहे हैं।

### व्यक्तिवाद के विपक्ष में तर्क

प्रो गिलनाइस्ट ने लिखा है कि उन्नीसवीं शताब्दी में 'इंग्लैण्ड के राजनीतिक व औद्योगिक जीवन में व्यक्तिवादी सिद्धांत को अपनाया जाने के फलस्वरूप जो व्यावहारिक अनुभव सामने आये, वे इस सिद्धान्त के विरुद्ध सबसे बड़े प्रमाण हैं। कारखानों के बंद होने के कारण अनेक दोष उत्पन्न हो गये तथा बड़े नगरों की स्थापना के कारण शासकीय नियन्त्रण का एक नया युग शुरू हुआ। भीड़ भाड़ और सन्तान की रोकथाम के लिए आवश्यक कानून, बालों द्वारा परिश्रम कराये जाने और कम से कम मजदूरी पर अधिकतम काम कराने के विरुद्ध श्रम कानून प्रसुरित व त्रों पर प्रतिबन्ध लगाने व जीवन की रक्षा के लिए उठाये गये फ़ैक्ट्री कानून तथा इसी प्रकार के अनेक कानूनों के निमाण की आवश्यकता पड़ी।<sup>12</sup> इससे स्पष्ट है कि व्यक्तिवाद की कुछ मौलिक धारणायें दोषपूर्ण हैं।

प्रथम, यह सत्य नहीं है कि राज्य एक आवश्यक बुराई है। राज्य वस्तुमान व्यवस्थाओं में एक सकारात्मक अंग है जिसके अभाव में श्रेष्ठ जीवन की प्राप्ति तुल्य है। यदि राज्य बुराई होता तो यह का नष्ट हो गया होता।

दूसरे, यह सत्य आवश्यक नहीं कि व्यक्ति अपने हितों को भली प्रकार पहचान सके। प्रत्येक व्यक्ति में एक ही प्रकार की योग्यता प्रयत्न दूरदर्शिता नहीं होती। अनुभव बताता है कि अनेक बार राज्य मनुष्य की मानसिक, नैतिक तथा अन्य आवश्यकताओं को पूरा करने में उस व्यक्ति की तुलना में श्रेष्ठ निर्णायक सिद्ध हुआ है।

तीसरे, यह भी सही नहीं कि मनुष्य के अन्दर एक ऐसी अवस्था शक्ति होती है जिसके निर्देश पर वह अपने हितों की स्वतः पूर्ति कर सकता है प्रयत्न दूसरे व्यक्तियों के गणन से बच सकता है। प्रत्येक समाज में निहित स्वाध्याय वाले ऐसे अनेक व्यक्तिवादी बग होते हैं जो निराल व्यक्तियों को उनके परिश्रम का पूरा फल नहीं मिलने देना चाहते। यदि राज्य उनकी दुराकांक्षाओं पर प्रतिबन्ध न लगाय तो समाज में आत्यन्तिक अस्थिरता ही उत्पन्न होगी।

चौथे, व्यक्ति के अधिकार काय प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष रूप से समाज के दूसरे सदस्यों को भी प्रभावित करते हैं। व्यक्ति को खुली छूट देने (प्रहस्तपत्र की नीति) का परिणाम उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध के इंग्लैंड व फ्रांस में दमन, उत्पीड़न, शोषण, अत्याचार, व सक्रामक रोगों के भयानक प्रसार के रूप में सामने आया है, जिससे सबक लेना चाहिये।

पाँचवें, उत्पादन व वितरण की आधुनिक दसाओं के अतन्त्र राजकीय नियमन व नियन्त्रण अनिवार्य हो गया है। आर्थिक क्षेत्र में व्यक्ति को खुली छूट देने से भयानक बोध उत्पन्न होने जिनसे उपभोक्ताओं का प्रहित होगा।

छठवें 'योग्यतम की विजय' के आधार पर व्यक्तिवाद का समर्थन करना भ्रामक और त्रुटिपूर्ण है। लीकॉक ने लिखा है कि "यदि 'योग्यतम की विजय' की प्रमुख परीक्षा प्रतिजीविता के तथ्य में निहित है तो सँघ लगाकर चोरी करने वाला समृद्ध व्यक्ति प्रशंसा का पात्र बन जाता है और भूल से मरने वाला शिल्पकार घणा का।" <sup>14</sup> हवसले की युक्ति ठीक है कि "हमारा उद्देश्य योग्यतम व्यक्तियों को जीवित रखने की अपेक्षा सभी जीवित व्यक्तियों को योग्य बनाना होना चाहिये।"

सातवें, व्यक्तिवाद का यह तर्क गलत है कि सरकार ने सूतकाल में अनेक गलतियाँ की हैं इसलिए उस पर भविष्य के लिए विश्वास नहीं किया जा सकता। निजी निकाय भी गलती करते हैं भूल और सुधार की एक अनवरत प्रक्रिया मानव जीवन के हर क्षेत्र में चलती रहती है। निजी निराय की अपेक्षा सरकार की भूला को सुधारना सरल है। हवसले लिखता है कि "सरकार एक गीशे के सफाये में रहती है जिससे हम उसके समस्त कार्यों तथा दोषों को प्रत्यक्ष देख लेते हैं, लेकिन निजी साहस अपारदर्शन ईंटों की चहार दीवारी में रखा जाता है जहाँ जनता उसके कार्यों की ठीक जानकारी प्राप्त नहीं कर पाती।"

■ तम, व्यक्तिवाद की यह धारणा असत्य है कि समाज एका तवासियों तथा अश्वभक्षित प्राणियों का समूह है। मनुष्य अकेला नहीं रह सकता। आत्म केन्द्रित व पूणत आत्मसेवी व्यक्ति केवल कपोल कल्पना है। यथाथ में न तो कोई सामान्य व्यक्ति ऐसा दुष्ट है और न हो सकता है। सभी को सामाजिक सम्पर्कों तथा राज्य के संरक्षण की आवश्यकता पड़ती है।

### निष्कर्ष

व्यक्तिवाद के दोनों पक्षों के अध्ययन से स्पष्ट है कि यह राज्य के काय क्षेत्र का एक बहुत अ यावहारिक और अनुपयोगी सिद्धान्त है। व्यक्तिवादी राजकीय नियन्त्रण और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को, जैसा प्रो० रिशी ने स्पष्ट किया है, रोकट बही के लेन देन वाले दो पक्ष मान बैठें हैं जिनमें एक की बढ़ि आवश्यक रूप से दूसरे की घटोतरी बन जाती है। आधुनिक संसार की जटिलताओं और व्यक्ति की राज्य पर निर्भरता को

देखते हुए उनकी धारणा असंगत और अर्थहीन लगती है। वर्तमान परिस्थितियाँ राज्य के नियंत्रण को कम करने की अपेक्षा उस बढ़ाने की माँग करती दिखाई देती हैं।

### समाजवाद (Socialism)

प्राधुनिक युग समाजवाद का युग है। समाजवाद ने इस युग में जितनी घूम मचायी है उतनी राजनीतिक विचारधाराओं के सम्पूर्ण इतिहास में सम्भवतः किसी अन्य शब्द ने नहीं मचाई। मोटे तौर पर, समाजवाद उत्पादन और वितरण के साधनों पर निजी स्वामित्व की अपेक्षा सामूहिक स्वामित्व का समर्थन करने वाली एक सामाजिक विचारधारा है। इसका जन्म यूरोप में व्यक्तिवादी व्यवस्था की बुराइयों से समाज को बचाने के उद्देश्य से हुआ था। इसने अनेक रूप पाये जाते हैं। निजी स्वामित्व के स्थान पर समाज के नियन्त्रण की मान करने वाला कोई भी सिद्धांत 'समाजवाद' की श्रेणी में आ सकता है। जोड़ने इस लचीलेपन को देखते हुए समाजवाद की तुलना एक ऐसे टोप से की है जिसकी आकृति त्रिगड चुकी है, क्योंकि हर पौड़ी इसे पहन लेता है।

डा० अम्पादोराय ने इसकी परिभाषा करते हुए लिखा है कि "समाजवाद एक सिद्धांत और आंदोलन है जो उत्पादन और वितरण के साधनों पर सामूहिक स्वामित्व और सामूहिक नियन्त्रण द्वारा जनसाधारण के हित के लिए तोड़ समाज का संगठन चाहता है।"

कोल के मतानुसार "समाजवाद का अर्थ चार सम्बंधित बातों से होता है—समस्त मनुष्यों का आतृत्व जिसमें वर्गभेद न हो, ऐसी सामाजिक व्यवस्था जिसमें कोई व्यक्ति अपने पड़ोसियों से अधिक सार्वभार तथा अधिक वरिष्ठ न हो जिससे वे समानता के आधार पर एक दूसरे से मिल सकें, समस्त उत्पादन के साधनों पर सामूहिक स्वामित्व तथा समस्त नागरिकों की अपनी पूर्ण क्षमता के अनुसार एक दूसरे की सेवा करना है।"

संक्षेप में, पीगू के शब्दों में "उत्पादन के साधनों पर व्यक्तिगत अधिकार को पंजीवाद कहते हैं और इन साधनों पर सामाजिक अधिकार को समाजवाद कहते हैं।" समाजवादी राज्य के कार्य

### (Functions of a Socialist State)

राज्य के कार्यों के दृष्टि से समाजवादी दो वर्गों में बँटे हुये हैं—राज्य समाजवादी और वैज्ञानिक समाजवादी। राज्य समाजवादी विद्यमान पूँजीवादी व्यवस्था में परिवर्तन राज्य के माध्यम से जाना चाहते हैं। उनमें समाज में सारे कार्य राज्य के नियंत्रण में निरोक्षण में ही सम्पादित होये और राज्य का कार्यक्षेत्र बहुत व्यापक होगा। इसके विपरीत वैज्ञानिक समाजवादी, जिन्हें साम्यवादी भी कहा जाता है राज्य को बस अन्तरिम काल के लिए ही बनाये रखना चाहते हैं—वेबल उस समय तक जब तक कि विदेश में साम्यवाद की स्थापना नहीं हो जाती। वे राज्य को हिसा, गोपण, वर्ग उत्पीड़न और वर्ग भेद को बढ़ाने वाला साधन मानते हैं। लेकिन कुछ प्राधुनिक समाजवादियों ने



प्रब राज्य की उपयोगिता को स्वीकार करवा शुरू कर दिया है और उसे अनिवार्य सस्था के रूप में बनाये रखने की बात करने लगे हैं।

राज्य क्या कार्य करे, इसके विषय में वैज्ञानिक समाजवादियों को छोड़कर शेष समाजवादियों की निश्चित धारणाएँ हैं —

**समाज की सर्वांगीण उन्नति**—समाजवादी राज्य को अत्यधिक व्यापक कार्य सौंपने के पक्ष में हैं। उनके विचार से राज्य का काम केवल शांति और व्यवस्था बनाये रखना ही नहीं अपितु समाज का सर्वांगीण विकास करना है। उनका विचार है कि राज्य व्यक्ति की सामुदायिक उन्नति का साधन है। उससे हमें कार्य करने चाहिये जो मनुष्य की सामुदायिक उन्नति के लिये आवश्यक हैं। इसके अन्तर्गत वे सारे कार्य समाज के हैं जिन्हें हम राज्य के अनिवार्य व ऐच्छिक कर्तव्यों के अन्तर्गत पहले लिख भाये हैं, जैसे प्राकृतिक व बाह्य आक्रमण से सुरक्षा, सामाजिक न्याय की स्थापना, विदेश सम्बन्ध, शिक्षा, रोजगार की व्यवस्था आदि।

**व्यक्ति के सामुदायिक जीवन का नियन्त्रण**—व्यक्ति के सामुदायिक जीवन को नियंत्रित व मन्योदित करना तथा व्यक्तिगत व सामुदायिक हितों में सामंजस्य स्थापित करना राज्य का कर्तव्य है। मानव जीवन के अनेक पहलू होते हैं—सामाजिक आर्थिक, सांस्कृतिक व राजनीतिक आदि। आपस में घनिष्ठ सम्बन्ध होता है और वे सब समाजवादी व्यवस्था में राजनीतिक व आर्थिक पहलू व अन्तर्गत आ जाते हैं। चूँकि राजनीतिक और आर्थिक पक्ष राज्य के सीधे नियन्त्रण में होते हैं अतः समाजवाद व्यक्ति के जीवन के सभी क्षेत्रों में कार्य करने का अधिकार राज्य को दे देता है।

लेकिन समाजवाद की विभिन्न देशों में किस प्रकार लागू किया जाय इसके विषय में विद्वानों में मतभेद है। परिणामस्वरूप कुछ देशों में समाजवादी भोजनालय और मनोरंजन के साधना तब की राज्य के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत सौंप देना चाहते हैं, जबकि दूसरे देशों के समाजवादियों का कहना है कि केवल उन उद्योगों पर राज्य का नियन्त्रण होना चाहिए जिनमें पूँजी या वेतन के आधार पर श्रमिका को लगाया जाता है—जैसे रेल, डाकघर, रेडियो टेलीफोन आदि बड़े उद्योगों पर राज्य का नियन्त्रण हो तथा छोटी मोटी दूकानों इत्यादि को व्यक्तिगत नियन्त्रण में छोड़ दिया जाय। एशिया और अफ्रीका के विकासशील देशों में दूसरी विचारधारा वाले समाजवादी अधिक मिलेंगे, जबकि यूरोप में पहली विचारधारा वाले।

**समाजवाद के पक्ष में तर्क**

**असमानता का अन्त**—सभी प्रकार की विषमताओं का अन्त करके समाज में सभी व्यक्तियों को अवसर की समानता प्रदान करना समाजवाद का लक्ष्य है। लैबन्सी ने लिखा है कि “समाजवाद सबको बराबर कर देने वाला यन्त्र है।” यहाँ तब उल्लेखनीय है कि समानता से अभिप्राय निरपेक्ष या पूर्ण समता नहीं है। पूर्ण समता स्थापित करना असम्भव है। समता से आशय यह है कि समाज में सबको योग्यता प्राप्त करने के समान अवसर उपलब्ध हों ताकि कोई किसी का शोषण न कर सके।

समाज की सायबवी एकता पर बल—समाजवाद समाज की प्रागिक एकता पर बल देता है। यह व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के हित में समाज का निर्माण करना चाहता है। यह मानता है कि जिस प्रकार शरीर के एक भाग की पीड़ा का भ्रसर सम्पूर्ण शरीर पर होता है उसी तरह एक व्यक्ति की पीड़ा का भ्रसर समाज पर होता है।

पूजीवाद का शत्रु—समाजवाद पूजीवाद की सारी बुराइयों की जड़ बनाता है। उसके विचार से पूजीवादी व्यवस्था में फिजूलखर्ची होती है, बहुत सा धन विज्ञापनों तथा प्रचार काम में खर्च होता है जिससे समाज को कोई लाभ नहीं होता। पूजीपति धर्मियों के जन्मजात शत्रु हैं। पूजीवाद के कारण ही वर्गभेद तथा धार्मिक विषमता बनी हुई है। भले समाज को पूजीपतियों के दुष्ट चंगुल में मुक्त कराना समाजवाद का उद्देश्य है।

व्यक्तिगत स्वामित्व का भ्रत—समाजवाद भूमि प्रादि पूँजी के साधनों पर व्यक्तिगत स्वामित्व का भ्रत करना चाहता है। उसके विचार से भूमि जंग तथा अन्य प्राकृतिक साधन ईश्वर की दान हैं जिन पर अपनी बपीती जमा लेने का किसी को अधिकार नहीं है। रॉबर्ट ब्लेचकोड ने लिखा है कि “कोई भी मनुष्य उस वस्तु को अपनी व्यक्तिगत सम्पत्ति उस समय तक नहीं कह सकता जब तक कि उसने स्वयं उसका निर्माण न किया हो। सम्पूर्ण भूमि पर प्रत्येक व्यक्ति का अधिकार है क्योंकि पत्थर की उत्पत्ति ईश्वर ने की है।”

सामाजिक हित पर बल—सम्पूर्ण समाजवादी व्यवस्था इन पादश पर आधारित है कि समाज के हितों के लिये व्यक्तिगत हितों को बलिदान भी करना पड़े तो कोई बात नहीं क्योंकि समाज के हित में व्यक्ति का हित स्वाभाविक रूप से निहित है। रोशर ने लिखा है कि ‘समाजवाद उन सभी प्रवृत्तियों को पक्ष में है जो मनुष्य की इच्छा नुकूल बातों की प्रपेक्षा सावधानिक सूत्र के सम्मान को अधिक भाग करते हैं।’

उत्पादन के साधनों पर समाज का नियन्त्रण—समाजवाद में बल कारखानों पर राज्य का नियन्त्रण होगा। इनमें उत्पादन उपभोक्ताओं की इच्छाओं व आवश्यकताओं के अनुसार होगा। जनकल्याण के लिये उत्पादन के साधनों का राष्ट्रीयकरण उचित ही नहीं, अपितु आवश्यक है, क्योंकि इसी से सम्पूर्ण समाज का भला होगा।

धार्मिक स्वतन्त्रता का समर्थक—समाजवाद धार्मिक स्वतन्त्रता के बिना राजनीतिक स्वतन्त्रता को अर्थहीन मानता है। जब तक किसी समाज में लोग धार्मिक दृष्टि से पिछड़े, भूखे या दरिद्र होंगे पूजीवादी पंथ के बल पर उनके राजनीतिक अधिकारों की सरीद लेंगे। भले समाजवाद सबको रोटी, कपड़ा, मकान प्रादि की चिन्ताओं से मुक्त करके उन्हें सच्चे धर्मों में स्वतन्त्र बनाना चाहता है।

समाजवाद के विपक्ष में तर्क

शास्त्रीय दृष्टि से दोषपूर्ण—समाजवाद एक अस्पष्ट विचारधारा है। इसका निश्चित दशन नहीं है। पूर्ण समानता असम्भव है। भले समाजवाद शास्त्रीय

दृष्टि से दोषपूर्ण है। प्रो० हर्नशा ने लिखा है कि "समाजवाद की ओर आकृष्ट होने वाले बल वो हो हैं—एक सनकी भयदा पागल बग और दूसरा अपराधी बग।"

**समाजवाद का अर्थ है सत्तावाद—**मालोचको की राय है कि समाजवाद में सारी व्यवस्था राज्य के इशारे पर नाचेगी। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अन्त हो जायेगा। लोकशाही के कार्यों में वृद्धि हो जायेगी और पिछले द्वार से शासकों की निरंकुश सत्ता समाज में स्थापित हो जायेगी।

**उत्पादन में कमी—**जब उत्पादन व्यक्ति की अपेक्षा समाज के लाभ के लिये होगा तो उसमें व्यक्तियों की निजी रुचि कम हो जायेगी जिसके परिणामस्वरूप उत्पादन की मात्रा और गति दोनों में गिरावट आयेगी।

**एक द्वेषपूर्ण सिद्धांत—**समाजवाद में गरीबों की उन्नति की अपेक्षा धनवानों के प्रपमान पर अधिक बल दिया जाता है जार्जेंडर का मत है कि "समाजवाद का आकषण इसमें है कि वह जनसाधारण को यह यत्न देता है कि धनिकों का नाश करके उनकी सम्पत्ति का साधारण विभाजन कर दिया जायेगा।"

**उपभोक्ताओं का अहित—**खुली प्रतियोगिता के कारण पूँजीवादी व्यवस्था में उपभोक्ताओं को आवश्यक वस्तुएँ सहज सुलभ हो जाती हैं। लेकिन प्रतियोगिता की समाप्ति पर समाजवाद में उपभोक्ताओं का अहित होगा। उन्हें आवश्यक वस्तुएँ मुश्किल से तथा महँगी मिलेंगी।

**प्रशासन सम्बन्धी कठिनाइयाँ—**गैटिल के विचार से "समाजवाद में प्रशासन सम्बन्धी कार्य की कठिनाइयाँ बहुत अधिक बढ़ जायेंगी, जैसे औद्योगिक विभाग में कमचारियों की निपुणता, वस्तुओं का मूल्य निर्धारण करना, धनिकों के कार्यों की वशा निर्धारित करना आदि।

**समय और सम्पत्ति का अनव्यय—**समाजवादी व्यवस्था में समय और धन दोनों का प्रपच्य होना। एक पूँजीपति जो कार्य 10 घादमिया से आसानी से करवा सकता है, वही काम समाजवादी व्यवस्था में करने के लिये 30 40 घादमिया की आवश्यकता होगी। कार्य मन लगाकर न किये जाने के कारण अच्छा भी नहीं होगा और देर भी लगेगी तथा कामकुशलता में भी कमी आयेगी।

**एक व्यवस्थित लूट—**समाजवाद को कुछ मालोचक एक व्यवस्थित लूट मानते हैं। उनके विचार से इस व्यवस्था में एक व्यक्ति की जेब काटकर दूसरे की जेब भरी जाती है। डेविडसन की यही धारणा है। वह समाजवाद को एक संगठित लूट मानता है जिसमें धनिकों को गरीबों के बराबर करने के लिये उनका धन छोनकर एक योजनाबद्ध तरीके से गरीबों में बाँटा जायेगा जो लूट या डाकेजनी से कम नहीं है।

**निष्कर्ष**

यद्यपि समाजवाद की उपयुक्त मालोचनाएँ बड़ी भयानक लगती हैं, तथापि आधुनिक परिस्थितियों में समाज के पुनर्निर्माण के लिये समाजवाद के अतिरिक्त अन्य

कोई विकल्प भी नहीं दिखायी देता। इसमें व्यक्ति को जामृत करने की भावना, उसे योग्यतानुसार साधन प्राप्त करने की सुविधा प्रदान करने तथा भाषिक व राजनीतिक समानता, स्वतन्त्रता और न्याय दिलाने की जो शक्ति विद्यमान है उस झुठलाया नहीं जा सकता। यह व्यक्तित्व के दमन का नहीं, अपितु उसे साधक बनाने का साधन है।

### लोक हितकारी राज्य का विचार (The Concept of a Welfare State)

लोकहितकारी या लोककल्याणकारी राज्य का सिद्धांत राज्य के कायक्षेत्र का एक प्राधुनिक सिद्धान्त है। यह शब्द सामान्यतः उस राज्य के लिए प्रयुक्त होता है जो अपने नागरिकों के लिये केवल 'याय व सुरक्षा' की व्यवस्था करके ही संतोष नहीं कर लेता, अपितु उनके कल्याण की अभिवृद्धि के लिये जीवन के सभी पक्षों के विकास पर ध्यान देता है। व्यक्तिवाद और समाजवाद दोनों की समाज के प्राधुनिक विकास और मानव की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये अर्पणित समझकर इस सिद्धांत का विकास हुआ है। सर्वाधिकारवादी व्यवस्था के व्यापक व कठोर नियन्त्रण तथा व्यक्तिवादी समाज में पायी जाने वाली उच्छुखल स्वतन्त्रता के मध्य समझौते का यह एक साहसिक प्रयास है।

इस सिद्धान्त की जन्मभूमि इंग्लैण्ड है और इसके जन्म का श्रेय लार्ड बीवरिज को दिया जा सकता है जिसने अपने प्रतिवेदन (1942) में देश में सामाजिक सुरक्षा की एक व्यापक योजना प्रस्तुत की थी। बीवरिज रिपोर्ट के आधार पर ब्रिटिश संसद् ने 1946 में चार प्रमुख अधिनियम—राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा अधिनियम, राष्ट्रीय बीमा अधिनियम, राष्ट्रीय सहायता अधिनियम तथा बाल अधिनियम—पारित किये, जिनके फलस्वरूप पहली बार विशिष्ट मर्यादित किमी लोकहितकारी राज्य की स्थापना हुई। यही कारण है कि समाज शास्त्र ज्ञान कोष (Encyclopaedia of Social Sciences) ने 1948 से पहले लोकहितकारी राज्य का कोई उल्लेख नहीं मिला।

### परिभाषाएँ

केण्ट के शब्दों में "लोकहितकारी राज्य का अभिप्राय ऐसे राज्य से है जो अपने नागरिकों के लिये विभिन्न प्रकार की व्यापक सामाजिक सेवाओं की व्यवस्था करता है। ये सेवाएँ कई रूप ले सकती हैं, वे शिक्षा, स्वास्थ्य, बेकारी, बर्दावस्था में पगन व अन्य कार्यों का प्रबंध करती हैं। उनका प्रारम्भिक उद्देश्य नागरिकों को सुरक्षा प्रदान करना होता है।"<sup>15</sup>

समाज शास्त्र के ज्ञान-कोष में लोकहितकारी राज्य को ऐसा राज्य बताया गया है "जो अपने सभी नागरिकों को 'युक्ततम' जीवन स्तर प्रदान करना अपना अनिवार्य कर्तव्य समझता है।"

डा. अवाहम के विचार से लोकहितकारी राज्य वह है 'जिसमें राज्य की शक्ति

को जानमूलकर आर्थिक शक्तियों के प्रवाह की गति को इस प्रकार नियंत्रित करने में प्रयोग किया जाता है ताकि प्रत्येक नागरिक के लिये आय का अधिक से अधिक समान वितरण प्राप्त हो सके और उसे कम से कम वह आय मिल सके जो उसके कार्य करने की योग्यता तथा उसकी सम्पत्ति के बाजार मूल्य के अनुपात से अधिक हो।<sup>16</sup>

डेडी चिनिमिनी के शब्दों में "लोकहितकारी राज्य से तात्पर्य ऐसे राज्य से होता है जो अपने नागरिकों की तात्कालिक सामाजिक व आर्थिक आवश्यकताओं की पूर्ति करता है—मुख्यतः पर्याप्त भोजन, कपड़ा और मकान।"<sup>16</sup>

### लोकहितकारी राज्य के कार्य

कार्यों की दृष्टि से लोकहितकारी राज्य बहुत महत्वपूर्ण है, क्योंकि उसके कार्य ही यह निश्चय करते हैं कि राज्य को लोकहितकारी राज्य की श्रेणी में रखा जा सकता है अथवा नहीं। लोकहितकारी राज्य से निम्नांकित कत्तव्यों के निभाने की अपेक्षा की जाती है—(1) सामाजिक सुरक्षा, (2) सामाजिक न्याय, (3) शिक्षा, (4) पूर्ण रोजगार, (5) सामाजिक बीमा तथा (6) बच्चों की देखभाल। लोकहितकारी राज्य के इन कत्तव्यों का आधार केवल दो धारणायें हैं—“प्रथम तो यह मान्यता कि समुदाय का प्रत्येक सदस्य चाहे वह गरीब हो अथवा अमीर कम से कम यूनितम जीवन स्तर का तो अधिकारी है, दूसरे लोकहितकारी राज्य सामाजिक नीति द्वारा समर्थित सामाजिक लक्ष्यों में सर्वापरि पूर्ण रोजगार प्रदान करने के लिये बाध्य है।”<sup>17</sup>

**सामाजिक सुरक्षा**—सामाजिक सुरक्षा एक व्यापक शब्द है। इसके अन्तर्गत अनेक बातें आती हैं, किन्तु रोटी, कपड़ा और मकान उनमें प्रमुख हैं। एक लोकहितकारी राज्य का यह प्रथम कत्तव्य है कि वह अपने नागरिकों की रोटी, कपड़ा और मकान की समस्याओं को हल करे। वह उनके लिये कम से कम एक यूनितम आय की व्यवस्था करे जिससे ऐसे लोगो को जीवन सुरक्षा मिल सके जिन्हें अचानक विपत्ति या आकस्मिक आवश्यकताओं ने घा घेरा हो। वह अपने नागरिकों के लिये इतनी मात्रा में रोटी, कपड़ा और मकान का प्रबंध कर दे जिससे उनका जीवन सम्भव हो सके और वे आवश्यक वित्ताओं से मुक्त राष्ट्र के निर्माण में अपना योगदान कर सकें।

**सामाजिक न्याय**—एक लोकहितकारी राज्य अपने नागरिकों को सामाजिक न्याय प्रदान करने का उत्तरदायित्व अपने ऊपर लेता है। यह रूप, रंग, जाति, लिंग, वंश, धर्म आदि के आधार पर अपने नागरिकों में कोई भेदभाव नहीं करता। सबको समान राजनीतिक, नागरिक और सामाजिक अधिकार प्रदान करता है। यदि नागरिक समान योग्यता रखते हैं तो उन्हें समान रूप से सरकारी नौकरी प्राप्त करने का अवसर प्रदान किया जाता है तथा उनके लिये समान वेतन की व्यवस्था होता है।

**शिक्षा**—शिक्षा लोकहितकारी राज्य का आधार स्तम्भ है। लोकहितकारी राज्य अपने नागरिकों की संतानों के लिये एक निश्चित आयु तक अनिवार्य शिक्षा की

16 Daddy M. Chinmuni, *Illustrated Weekly of India*, 11 June, 1961

17 Ebenstein, *Today's Issues*, p. 179

व्यवस्था करता है। वह इस प्रकार की भी व्यवस्था करता है कि प्रत्येक व्यक्ति को शिक्षा प्राप्त करने के लिये सभी आवश्यक माधन उपलब्ध हो सकें। इसके प्रतिरूप जहाँ सर्वाधिकारवादी राज्य विद्यार्थी के लिये यह निश्चित करते हैं कि उसे किस प्रकार की शिक्षा दी जाय वहाँ लोकहितकारी राज्य विद्यार्थी को अपनी रुचि के विषय चुनने की पूरी स्वतन्त्रता प्रदान करता है।

**पूण रोजगार**—लोकहितकारी राज्य बेकारी भयवा बेरोजगारी को नष्ट करता है। वह ऐसी व्यवस्था करता है जिससे सभी काम कर सकने योग्य व्यक्तियों को रोजगार मिल सके। उन्हें व्यवसाय से लगाने भयवा नौकरी दिलाने का उत्तरदायित्व वह स्वयं वहन करता है। जब तक राज्य किसी व्यक्ति को रोजगार नहीं दिला पाता तब तक वह नागरिकों को जीवनयापन के लिये नियमित रूप से कुछ मासिक सहायता प्रदान करता है। इंग्लण्ड में सहायता की यह राशि प्रति व्यक्ति एक पौण्ड छ शिलिंग प्रति सप्ताह है।

**सावजनिक बीमा**—लोकहितकारी राज्य दुर्घटना भयवा विपत्तियों का शिकार होने वाले नागरिकों तथा उन पर माथित लोगों के लिये सावजनिक बीमा की व्यवस्था करता है। अनाथ और जरूरतमंद लोग इस योजना से लाभ उठा सकते हैं। नागरिकों की बीमारी भयवा बुढ़ापे के भय से यह योजना छुटकारा दिलाती है।

**बच्चों की देखभाल**—भ्रष्ट में, लोकहितकारी राज्य बच्चों के देखभाल की जिम्मेदारी भी लेता है। बच्चे राष्ट्र के कणधार होते हैं। वे राष्ट्र की भावी भाधार्य होते हैं। बच्चे के सही रूप में विकास का उत्तरदायित्व लेकर लोकहितकारी राज्य भ्रष्टता-गरवा अपने अविध्य को सुरक्षित रखता है। वह बच्चों के विकास के लिये सभी आवश्यक साधन जुटाता है। इंग्लण्ड में प्रत्येक माता को बच्चे के बल्याण के लिये सहायता के तौर पर दस शिलिंग प्रति सप्ताह मिलते रहे हैं।

### लोकहितकारी राज्य की समस्याएँ (Problems of a Welfare State)

लोकहितकारी राज्य का निर्माण सरल काम नहीं है। इसके भाग में अनेक सकट व समस्याएँ अवस्थित रहती हैं।

**मासिक साधनों की समस्या**—सबसे पहली समस्या मासिक साधनों की है। लोकहितकारी राज्य निःशुल्क शिक्षा, स्वास्थ्य सेवा, बीमा आदि की सुविधायें देता है जिसके लिये विशाल धनराशि की आवश्यकता होती है। परीव देश जिनके नागरिकों को इन सेवाओं की सर्वाधिक आवश्यकता होती है मासिक साधनों के अभाव में लोकहितकारी राज्य स्थापित नहीं कर सकते।

**संस्थाचारी शासन की बड़ाया**—लोकहितकारी राज्य में नागरिकों का विस्तार हो जाने के कारण अधिक शासनाधिकारियों और कर्मचारियों की आवश्यकता पड़ती है जिससे नोकरशाही में पाये जाने वाले दोषों की बड़ाया मिलता है। अनेक देशों में नोकरशाही अयोग्य, भ्रष्ट और सत्ता लोलुप है जिससे जनता के बल्याण का आदर

फलीभूत नहीं हो पाता। हॉब्सने ने लिखा है कि “लोकहितकारी राज्य में थोड़े-थोड़े अधिकार प्राप्त प्रफसरो की अधिकता होती है और बहुधा उनका दृष्टिकोण पूर्णतः विभागीय हो जाता है।”

**स्वतंत्रता व नैतिक गुणों का ह्रास**—लोकहितकारी राज्य जनता के आत्मबल को गिराता है। जब व्यक्ति की हर परेशानी राज्य की परेशानी बन जाय तथा हर वस्तु बनी बनाई व सुगमता से मिलने लगे तो यह असम्भव नहीं कि व्यक्ति के उद्यम करने की शक्ति ही क्षीण हो जाय और वह सभी वस्तुओं की प्राप्ति के लिये राज्य पर निर्भर रहने लगे। इसके प्रतिरिक्त राज्य जितना अधिक नागरिकों के लिये करता है उतना ही अधिक वह उनके व्यक्तिगत जीवन में प्रवेश पा जाता है, तथा निजी जीवन में जितना अधिक राज्य का हस्तक्षेप बढ़ जाता है उतनी ही मात्रा में स्वतंत्रता घटने लगती है। लोकहितकारी राज्य में यह पूरी सम्भावना है कि व्यक्ति अपना निजत्व खो दे और आलस्य तथा बौद्धिक दासता का शिकार हो जाय।

**दलगत राजनीति का कुप्रभाव**—लोकहितकारी राज्य और जनतंत्र साथ-साथ चलते हैं। अतः दलगत राजनीति के सभी सकट और दोष लोकहितकारी राज्य में पाये जाते हैं। नागरिक को राज्य या दल का स्थायी गुलाम बनना पड़ता है और उसका नागरिक व सांस्कृतिक जीवन पूरी तरह उनके अधीन हो जाता है।

### लोकहितकारी राज्य का विचार और भारत

वर्तमान युग में इंग्लैण्ड के प्रतिरिक्त स्वीडन, यूजीलैण्ड, फ्राइलैंडिया व इजराइल लोकहितकारी राज्य के अच्छे उदाहरण हैं। हमारे देश में भी स्वतंत्रता के उपरांत सत्ताधारी कांग्रेस दल ने अपने अजमेर तथा नासिक अधिवेशन (1954) में लोकहितकारी राज्य की स्थापना अपना लक्ष्य घोषित किया था। यद्यपि संविधान की भूमिका अथवा नीति निर्देशक तत्वों में वही पर भी देश में लोकहितकारी राज्य की स्थापना का उल्लेख नहीं है, तथापि अनेक नेता और विद्वान् बार बार यह दुहराते रहे हैं कि देश में लोकहितकारी राज्य की स्थापना का प्रयास किया जा रहा है। अपने मत के समय में वे संविधान की भूमिका तथा देश में लागू की गयी पंचवर्षीय योजनाओं व उनकी उपलब्धियों का हवाला देते हैं। संविधान में निहित मूल अधिकारों के प्रियान्वयन और अंग विधियों का उल्लेख भी इसके समय में किया जाता है। यह भी बताया जाता है कि धन के वेंद्रीकरण का रोकने के लिये सरकार ठोस कदम उठा रही है। बेरोजगारी को मिटाने के प्रयास जारी हैं। श्रमिकों को बुढ़ापे, रोग, दुष्टता आदि से सुरक्षा प्रदान करने के लिये योजनाएँ बनी हैं—जैसे, राज्य बोमा अधिनियम, कमचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम, न्यूनतम वेतन अधिनियम आदि। लगभग प्रत्येक क्षेत्र में स्त्री व पुरुष को समान कार्य के लिये समान वेतन दिया जा रहा है। प्रत्येक राज्य में चौदह वर्ष तक के बच्चों को निशुल्क शिक्षा दिलाने की दिशा में प्रयास चल रहे हैं। मकानों की समस्या को सुलझाने के लिये अनेक गृह-योजनाएँ (Housing Schemes) लागू की गयी हैं। सांयजनिक स्वास्थ्य योजनाएँ भी चल रही हैं। मलेरिया और प्लेग जैसे भयानक रोग

की रोकथाम की जा चुकी है। चैचक, तपेदिक, कोढ़ आदि के नियन्त्रण के लिये अनेक योजनाएँ चालू हैं। देश की प्रौद्योगिकी धातु बढ़ी है। जमींदारी का उन्मूलन कर दिया गया है और अनेक राज्यों में भूमि कर की प्रथा भी समाप्त कर दी गयी है।

परन्तु भारत का एक लोकहितकारी राज्य बनाना सरल कार्य नहीं है। देश में जनसंख्या बढ़ते-बढ़ते 80 करोड़ हो गयी है। प्रशासनिक दृष्टांतें बहुत दोषपूर्ण हैं। नाई भत्तीवाद और भ्रष्टाचार का संघर्ष बोलबाला है। लोगो में इतनी चारित्रिक गिरावट और उत्तरदायित्वहीनता है कि यदि यहाँ सरकार व्यक्तियों को भत्ता देना शुरू कर दे तो अनेक व्यक्ति जिन्दगी में काम करने की अपेक्षा भत्ते पर ही गुजारा करने का निश्चय कर लेंगे। यादा न व समय आवश्यक वस्तुओं का उत्पादन कई गुना बढ़ा है, लेकिन उनकी कीमतें भी गिरने की अपेक्षा बढ़ती चली गयी हैं। उच्च शिक्षा निम्न व ग्रामीणों के लिये स्वप्न है। बेरोजगारी की संख्या घटने की अपेक्षा बढ़ती जा रही है। विकास कार्यों में अनुमानित प्रगति नहीं हुई है। लोकहितकारी राज्य के नागरिकों को अपने शिक्षा, रोजगार आदि के अधिकार प्राप्त करने के लिये जो कृत्य निभाने चाहिये—जैसे, राज्य के प्रति निष्ठा, समाजपालन, समय पर करों की भ्रामणी, करों की चोरी न करना, मताधिकार का उचित उपयोग, सावजनिक कार्यों के लिये तत्परता आदि—ये नागरिकों द्वारा ईमानदारी से निभाये हो नहीं जा रहे। फलस्वरूप देश का ढाँचा परमुरा रहा है और जीवन स्तर निरंतर गिरता जा रहा है। ऐसी दशा में तथा आर्थिक साधनों के अभाव में इस देश में लोकहितकारी राज्य की स्थापना कैसे हो सकती है—समझ में नहीं आता।

इसने प्रतिरिक्त देश में लोकहितकारी राज्य की स्थापना सरकार का उत्तरदायित्व है। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस आजादी से लेकर अब तक ने 'द मे सतारु' है। प्रारम्भिक वर्षों में तो इसने देश में लोकहितकारी राज्य स्थापित करने का नारा दिया था, लेकिन धीरे-धीरे यह स्वयं अपने उम्र में घट गयी है। 1955 के अन्तिम अधिवेशन में इसने समाजवादी व्यवस्था पर आधारित समाजवाद की स्थापना अपना लक्ष्य बताया और 1962 के नवम्बर अधिवेशन में निरंतर जनतांत्रिक समाजवाद की रट लगायी है। एही अवस्था में भारत में लोकहितकारी राज्य की स्थापना की बात सोचना एक मूर्ख मनीषा है।

संक्षेप, मैं अपने विनिष्ट वर्षों में भारत एक लोकहितकारी राज्य नहीं दे और न भविष्य में देश में लोकहितकारी राज्य बनने की सम्भावना ही है। लोकहिता में क्या जाने जाने इनके कार्यों को देशभर में बिना किसी सहयोग के सामान्य वर्षों में लोकहितकारी राज्य कहा जा सकता है, तब तो यह प्रश्न ही तो दुनिया के समस्त लोकहितकारी राज्यों को घेरी में आ जायेगा।

### राज्य के कार्यान्वयन की समस्याएँ

राज्य के उद्देश्य, कानून तथा नागरिकों के अधिकारों का अन्वयन अथवा वास्तविक उन्मूलन का ही है कि मानव जीवा ८ दुष्ट पर ११ है कि १२ सामान्य



सम्य राज्य प्रतिक्रमण नहीं करता। इहे हम राज्य के कायक्षेत्र की सीमाओं के अन्तगत अध्ययन करेंगे।

**नैतिकता**—नैतिकता का निर्धारण एक विवाद की वस्तु हो सकता है, लेकिन उन नियमों और सिद्धांतों को जिनका सम्बंध व्यक्ति के अंतःकरण से होता है—राज्य अपने कायक्षेत्र के बाहर रखता है। नैतिकता सदैव व्यक्तिगत होती है। राज्य मनुष्य को नैतिक बनने के लिये बाध्य नहीं कर सकता। राज्य द्वारा निर्धारित नैतिकता वास्तविक नहीं होती। मकाइवर लिखता है कि “कानून नैतिकता को निर्देश नहीं दे सकता, वह अधिक से अधिक बाहरी क्रियाओं को आदेश दे सकता है, अतः राज्य को केवल उन क्रियाओं की आज्ञा देनी चाहिये जिनके पीछे समाज कल्याण की भावना हो। सभी नैतिक आदेशों को अधानिक आदेशों में बदलना नैतिकता का विनाश होगा।”<sup>18</sup>

**स्वतंत्र विचारशक्ति**—राज्य मनुष्य के सोचने और विचार करने की शक्ति पर अपना नियंत्रण स्थापित नहीं कर सकता तथा राज्य को ऐसा करना भी नहीं चाहिये। क्योंकि यदि व्यक्तियों की इस शक्ति को कुचला गया तो वे वास्तविक नागरिक ही नहीं रहेंगे और इससे समाज का विकास रुक जायेगा। कुछ राज्यों ने प्रक्षालन (brain washing) करके अपने नागरिकों के विचारों को एक दिशा देने का प्रयास किया है, राज्य के हित की दृष्टि से ऐसा हो सकता है, परन्तु सोचने विचारने की शक्ति को कुठित करना, प्रथम तो राज्य की सीमा से परे है और दूसरे इससे भीषण परिणामों की सम्भावना है।

**रीति रिवाज**—रीति रिवाज या प्रथाओं को बनाने व मिटाने की शक्ति भी राज्य के बाहर है। रीति रिवाजों के पीछे समाज की इच्छाओं की शक्ति होती है, उनके बदलने की कोशिशें राज्य के अस्तित्व के लिये गम्भीर चुनौतियाँ बन जाती हैं। इतिहास बताता है कि अत्यधिक निरनुश दायक भी राज्य के रीति रिवाजों के परिवर्तन में सफल नहीं हुए। मकाइवर ने इस सम्बंध में लिखा है कि, “यदि रीति रिवाजों को जोड़ पट्टेबाँध जाय तो वे भी कानूनों की उल्टी चोट पट्टेबाँधते हैं—किसी एक कानून मात्र को नहीं, अपितु कानून पालन की भावना को भी, और जो सबसे महत्वपूर्ण है उस सामान्य इच्छा के ऐश्व को भी।”<sup>19</sup>

**फैशन**—रीति रिवाज ही नहीं, फैशन पर भी राज्य का बस नहीं चलता। बड़े बालों या फैशन जा अमरीका में हिप्पीवाद की देन है, भारत ही नहीं सोवियत संघ जैसे देशों में भी चल पड़ा है जहाँ सामाजिक आचरण में बहुत समानता पायी जाती है। प्रो० मकाइवर ने इस विषय में लिखा है कि “लोग जन फैशनों का बड़े उत्साह से अनुकरण करते हैं जिनकी घोषणा एक सीमित वर्ग द्वारा लंदन, पेरिस तथा न्यूयार्क के अज्ञात स्थानों में होती है। यदि राज्य इतने महत्वपूर्ण परिवर्तनों की घोषणा स्वयं करे, तो यह एक पाशविक क्रूरता होगी, जिसका परिणाम अति हो सकता है।”<sup>20</sup>

18 MacIver, *The Modern State* p 156

19 MacIver, *op cit*, p 161

20 *Ibid*

**संस्कृति**—संस्कृति को भी राज्य के कार्यक्षेत्र के बाहर माना जाता है। इसे व्यक्तिगत या आत्मा या विशेष युग की अभिव्यक्ति बताया गया है। राज्य केवल इस प्रतिबिम्बित करता है, इसे बनाता नहीं।<sup>21</sup> लेकिन धातुनिक समाजशास्त्रीय खोजों ने सिद्ध कर दिया है कि राज्य के कानूना का संस्कृति और यहाँ तक कि प्रथाओं पर भी प्रभाव पड़ने लगा है और उन्हें देखा जा सकता है।<sup>22</sup>

**धर्म**—समाज में अधिकांश लोग किसी न किसी प्रकार के धर्म में आस्था रखते हैं। धर्म के प्रति कुछ लोगों का इतना दृढ़ लगाव होता है कि वे उसकी रक्षा के लिये मरने मारने को तैयार हो जाते हैं। यही कारण है कि धर्म की निष्ठा तथा राज्य शक्ति में विरोध उत्पन्न करने वाली परिस्थितियाँ समाज में सदैव विद्यमान रही हैं। यदि राज्य किसी धर्म विशेष का समर्थन या पालन करता है तो दूसरे धर्म वाले उसके इरादों के प्रति शक्ति हो जाते हैं। इसलिये धर्म के क्षेत्र में राज्य के लिये सावधानी बरतना आवश्यक हो जाता है। धातुनिक राजनीति शास्त्र वेत्ताओं की राय है कि धर्म का क्षेत्र राज्य की परिधि से बाहर है। राज्य को धर्म में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये।

प्राचीन व मध्ययुग में धर्म के प्रति ऐसी धारणा नहीं थी। हिंदू शास्त्रों व स्मृतियों में तो धर्म का पालन करना तथा उसे लागू करना राज्य का मुख्य कर्तव्य बताया गया है। ब्लेकस्टोन की भावना थी कि धर्म पर ही मनुष्य कृत कानून टिके हुए हैं। अतः कानूनों को धार्मिक नियमों की उपेक्षा नहीं करनी चाहिये। तत् पूर्व जॉन एडिन्गहाम की भी यही धारणा थी कि मनुष्यकृत नियमों का आधार य कसौटी ईश्वरकृत नियम हैं। प्रोटेस्टेंट विचारक भी ऐसा ही मत रखते थे।

धातुनिक युग में वैज्ञानिक आविष्कारों ने इस धारणा को बदल दिया है। लोगों को धर्म और राज्य दोनों की वास्तविक प्रकृति का ज्ञान हुआ गया है। राजनीति में धर्म और धर्म में राज्य के हस्तक्षेप के कितने गम्भीर परिणाम हो सकते हैं वे यूरोप के धर्म युद्धों और भारत में औरंगजेब आदि शासकों के इतिहास से स्पष्ट हैं। यूरोप के देशों व राष्ट्रीय राज्यों के रूप में गठन तभी हुआ जब उन्होंने धर्म के क्षेत्र में सहिष्णुता की नीति अपनायी। अकबर की धार्मिक सहिष्णुता ने जहाँ मुगल साम्राज्य को दृढ़ बनाया वहाँ औरंगजेब की धार्मिक कट्टरता ने उसकी जड़ों को खोखला करके उसके पतन का मार्ग प्रशस्त कर दिया। डॉ० लका सुंदरम ने इस विषय में लिखा है कि 'यदि विश्व इतिहास स्यायी महत्त्व का कोई पाठ पढ़ाता है तो वह यह है कि यदि धर्म को जीवित रखना है और यदि राजनीति किसी जनसमुदाय के 'यायोचित अधिकारों को बनाये रखना चाहती है तथा उस सुदृढ़ व प्रतिष्ठित बनाना चाहती है तो धर्म की राजनीति से नहीं मिलाना चाहिये।'<sup>23</sup>

लगभग सभी प्रगतिशील राज्यों ने धर्म धर्म के क्षेत्र में राज्य के हस्तक्षेप न

21 Ibid p 162

22 Pennock and Smith *Political Science An Introduction* pp 121 2

23 Lanka Sundaram, *A Secular State for India*, p 2

करने की नीति को स्वीकार कर लिया है। इसे हम धमनिरपेक्षता के नाम से पुकारते हैं और जो राज्य इस नीति का अनुसरण करता है उसे धमनिरपेक्ष राज्य कहते हैं।

### धमनिरपेक्ष राज्य का सिद्धांत (The Concept of a Secular State)

जैसा ऊपर लिखा जा चुका है कि धर्म को राज्य से पृथक् मानने वाली नीति को हम धर्मनिरपेक्षता कहते हैं, धमनिरपेक्ष राज्य का अर्थ हुआ यह राज्य जो अपनी ओर से न तो किसी विशेष धर्म को भाव्यता दे प्रत्यवा विरोध करे, अपितु सभी धर्मों को समान मानते हुए अपने नागरिकों को बिना किसी भेद भाव के अपने अपने धर्मों का पालन करने व प्रचार करने की पूरी सुविधा व स्वतंत्रता दे।

‘धमनिरपेक्ष’ (सेक्युलर) लैटिन भाषा के शब्द secular से बना है जिसका अर्थ उस भाषा में ‘सासारिक’ होता है। वाक्य विन्यास की दृष्टि से धमनिरपेक्ष राज्य का अर्थ हुआ यह राज्य जो व्यक्तियों के जीवन को अच्छा बनाने के लिये सभी सासारिक अथवा लौकिक साधन जुटाए। उसके सम्बंध, इस प्रकार, सांसारिक या लौकिक होने चाहियें, पारलौकिक नहीं। राज्य को केवल सामाजिक, राजनीतिक व आर्थिक पक्षों में सम्बंध रखना चाहिये, उसे धर्म के पंचडे में नहीं पड़ना चाहिये।

#### परिभाषाएँ

प्रो० डोनाल्ड स्मिथ के अनुसार “धमनिरपेक्ष राज्य वह राज्य होता है जिसके अंतर्गत धर्म विषयक व्यक्तिगत व सामूहिक स्वतंत्रता सुरक्षित होती है। जो व्यक्ति के साथ व्यवहार करते समय धर्म की बीच में नहीं लाता, जो सांविधानिक रूप से किसी धर्म से सम्बंधित नहीं है और न किसी धर्म की उन्नति को चेष्टा करता है और न ही किसी धर्म के मामले में हस्तक्षेप करता है।”

लक्ष्मीकांत मेहता के शब्दों में “धमनिरपेक्ष राज्य से तात्पर्य ऐसे राज्य से है जो धर्म अथवा जाति के आधार पर किसी भी व्यक्ति के विरुद्ध भेदभाव नहीं करता। इसका अर्थ यह है कि राज्य की ओर से किसी भी विशिष्ट धर्म को भाव्यता प्राप्त नहीं होगी।”

डॉक्टर मन के शब्दों में धमनिरपेक्ष राज्य “न धार्मिक होता है, न धर्म विरोधी। यह धार्मिक क्रियाओं तथा मत मतान्तरों से परे और इस प्रकार धार्मिक विषयों में तटस्थ रहता है।”

चक्रवर्ती राजगोपालाचारी के विचार से धमनिरपेक्ष राज्य का “अर्थ यही है कि राज्य किसी भी धर्म को न निरस्तार्हित करेगा और न उसका विरोध करेगा। इसका धर्म और विचारों के प्रति निष्पक्ष दृष्टिकोण होगा। ऐसा राज्य इस बात को मानने से इंकार करता है कि विभिन्न धर्म विभिन्न राष्ट्रों का निर्माण करते हैं अथवा राज्य का कोई विशेष धर्म होना चाहिये।”

## विशेषताएँ (Characteristics)

धार्मिक तटस्थता — धमनिरपेक्ष राज्य धम के क्षेत्र में तटस्थ रहता है। यह न तो किसी धम का समर्थन करता है और न किसी का विरोध। इसका भय यह नहीं कि यह धम विरोधी भ्रष्टाचार नास्तिक होता है। धम के क्षेत्र में तटस्थ रहते हुए यह उच्चादेशों व नैतिक नियमों की साधना करता है। हरिविष्णु कामय ने ठीक लिखा है कि "एक धमनिरपेक्ष राज्य न तो परमात्म्यरहित राज्य होता है न धम रहित और न धमविरोधी।" धम राज्य से पथक — धमनिरपेक्ष राज्य धम को व्यक्ति के जीवन से सम्बंधित मानते हुए भी अपने कार्यक्षेत्र से बाहर की वस्तु मानता है। डोनाल्ड स्मिथ ने निम्नांकित त्रिभुज द्वारा इस स्थिति को समझाया है

धर्म और राज्य पथक होते हुए भी सीपस्थ व्यक्ति से सम्बंधित हैं। एक से उसे नागरिक अधिकारों की अपेक्षा है तो दूसरे क्षेत्र में वह पूर्ण स्वतन्त्रता की माशा करता है।

व्यक्ति

|

स्वतन्त्रता

नागरिक अधिकार

## धम पृथक्ता राज्य

गर सर्वाधिकारवादी — धमनिरपेक्ष राज्य सर्वाधिकारवादी नहीं होता, क्योंकि यह व्यक्ति की धम के क्षेत्र में पूर्ण स्वतन्त्रता की स्वीकारोक्ति है। यह सिद्धांत इस मायता पर आधारित है कि राज्य का अधिकार व कार्यक्षेत्र प्रसीमित न होकर प्रतिबंधित है। धमनिरपेक्ष राज्य इस मत को नहीं मानता कि राज्य व्यक्ति के जीवन पर छाया रहे, क्योंकि इसमें उस व्यक्तित्व के विरास को कुठित होने की सम्भावना दिखायी देती है।

बहुजातीयता पर आधारित — धमनिरपेक्ष राज्य धार्मिक विभिन्नता को स्वीकार करता है तथा विभिन्न धर्मों के प्रति सहिष्णु दृष्टिकोण अपनाएर उन्हें अपने राष्ट्र का समुचित भवसर प्रदान करता है। ऐसे देशों में जहाँ धर्मनिरपेक्ष, सम्प्रदाय व

जाति वाले लोग रहते हो धमनिरपेक्ष राज्य का आदर्श राष्ट्रीय एकता बनाए रखने में सहायक होता है।

धर्म के क्षेत्र में आत्मनिर्णय का समयक—धमनिरपेक्ष राज्य धार्मिक मामलों में लोकतांत्रिक दृष्टिकोण अपनाता है। वह सभी धर्मों को समान समझता है। सभी को प्रचार व प्रसार की पूरी स्वतंत्रता देता है, बशर्ते वह स्वतंत्रता राष्ट्र की शान्ति और व्यवस्था में बाधक न बने। इसके अंतर्गत प्रत्येक नागरिक को यह स्वतंत्रता है कि वह जिस धर्म को चाहे अंगीकर करे अथवा छोड़े। उसे यह भी आजादी है कि वह धर्म को माने या न माने। इस तरह धर्म निरपेक्षवाद धर्म के क्षेत्र में व्यक्ति के आत्मनिर्णय के सिद्धांत को मानता है।

### धमनिरपेक्ष राज्य का उदाहरण भारत

धमनिरपेक्ष राज्य के आदर्श का आधुनिक राज्यों पर बड़ा प्रभाव पड़ा है। सभी पश्चिम यूरोपीय तथा लेटिन अमरीकी देश जो सभी धार्मिक कट्टरता की नीति अपनाते थे आज अपने नागरिकों के साथ धर्म के आधार पर कोई भेदभाव नहीं करते। राज्य की ओर से सभी लोगों को विश्वास, अभिव्यक्ति और उपासना की स्वतंत्रता प्राप्त है। साम्यवादी देशों में भी यद्यपि उपासना आदि की स्वतंत्रता नागरिकों को मिली हुई है, तथापि सरकार धर्म का समाज विरोधी मानती है तथा उसकी प्रगति में कोई योगदान नहीं करती। भारत धमनिरपेक्ष राज्य का एक उत्तम उदाहरण है। यहाँ हम सैद्धान्तिक और व्यावहारिक रूप में भारत की धमनिरपेक्षता का अध्ययन करेंगे।

यह कहा जाता है कि हमारे संविधान निर्माता धमनिरपेक्ष राज्य के आदर्श से बहुत प्रभावित तथा भारत में वे ऐसे राज्य के निर्माण के लिये उत्सुक थे, लेकिन वर्तमान भारतीय संविधान में एक भी उपबन्ध ऐसा नहीं है जो इस बात की ओर संकेत करता हो कि भारत एक धमनिरपेक्ष राज्य होगा। संविधान सभा के कुछ सदस्यों ने प्रयास भी किया कि देश के संविधान में धमनिरपेक्ष शब्द को स्थान दिया जाय लेकिन उद्देश्य प्रस्ताव (Objective Resolution) में भी इस शब्द को स्थान नहीं मिला। फिर भी संविधान के उपर धर्म तथा सरकार की नीतियाँ व स्वातंत्र्योत्तर काल के भारतीय इतिहास को देखते हुए कहा जा सकता है कि भारत एक धमनिरपेक्ष राज्य है। श्री छागला ने इस विषय में लिखा है कि “हमारे संविधान का सबसे महत्वपूर्ण पक्ष यह है कि यह एक धमनिरपेक्ष राज्य की स्थापना करता है। हमारा कोई राज्य धर्म नहीं है तथा हमारे देश में सभी धर्मों के साथ समानता का व्यवहार होता है। आत्मा की स्वतंत्रता तथा स्वतंत्र अभिव्यक्ति, व्यवहार व धर्म के प्रचार की गारंटी दी गयी है और श्रेष्ठ से लेकर निम्नतम पद तक प्रत्येक समुदाय के सभी सदस्यों के लिये खुले हैं। भाषा के आधार पर भी किसी के साथ पक्षपात न हो इसका भी समान रूप में ख्याल रखा जाता है। भारत विभिन्न धर्मों और भाषाओं वाला देश है तथा इसकी अनेक संस्कृतियों को बाह्य विभिन्नताओं के बावजूद एकता का सुनहरा धागा बाँधे हुये है।”<sup>24</sup>

सचिवान की प्रस्तावना मूलाधिकारों तथा नीतिनिर्देशक तत्त्वों में धर्मनिरपेक्षता की पूरा अभिव्यक्ति होती है। प्रस्तावना में लिखा है कि "सभी नागरिकों को विचार अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म व उपासना की स्वतन्त्रता" प्राप्त कराने का प्रयास किया जायेगा। समझ ने 1955 में जो भारतीय नागरिकता अधिनियम पारित किया उसमें जाति, धर्म या सम्प्रदाय के आधार पर नागरिकता की छतों में कोई भेद नहीं किया।

मूलाधिकारों और नीति निर्देशक तत्त्वों में भी धर्मनिरपेक्षता की पूरा अभिव्यक्ति होती है। अनुच्छेद 15.1 में लिखा है कि "राज्य धर्म के आधार पर नागरिकों में भेदभाव नहीं करेगा। किसी भी व्यक्ति को धर्म के आधार पर किसी सावजनिक स्थान में प्रवेश के लिये रोक नहीं जायेगा (15.2)। "धर्म के आधार पर किसी नागरिक के लिये सरकारी नोकरी या पद के लिये अयोग्यता नहीं होगी" (16)। "सावजनिक हित में राज्य द्वारा आवश्यक सेवा के लिये धर्म के आधार पर कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा" (23)। "शैक्षणिक संस्थाएँ जो राज्य से पूरा या आंशिक अनुदान प्राप्त करती हैं (उनमें) धर्म के आधार पर प्रवेश निषेध नहीं किया जा सकता" (29) साथ ही अनुदान देते समय "राज्य धर्म या भाषा के आधार पर कोई भेदभाव नहीं करेगा" (30.2)। अनुच्छेद 17 के अन्तर्गत छुमाछूत की गैरकानूनी घोषित कर दिया गया है तथा अनुच्छेद 25 के अर्धीन व्यक्ति को किसी भी धर्म को मानने व उसका प्रचार करने की छूट है।

सामाजिक कल्याण व एकरता की दृष्टि से इन स्वतन्त्रताओं पर कुछ प्रतिबंध लगाने की भी व्यवस्था है, लेकिन ये प्रतिबंध धर्मनिरपेक्षता में बाधक नहीं हैं। वस्तुस्थिति यह है कि इन प्रतिबंधों के कारण ही अपने देश में धर्मनिरपेक्षता को सही रूप में लागू किया जा सका है।

व्यवहार में भारत में न तो सरकार ने किसी धर्म को प्रोत्साहित किया है न निरुत्साहित। हिंदू बहुल राष्ट्र होते हुए भी उसने अन्य सभी धर्मों का केवल सम्मान ही नहीं किया है, अपितु उनके विकास में सामंतीय व वित्तीय सहायता भी दी है। उदाहरण के लिए 1956 में दिल्ली में आयोजित बौद्ध धर्म सम्मेलन तथा 1964 में बम्बई में आयोजित ईसाई सम्मेलन को सफल बनाने के लिए सरकार ने न केवल पर्याप्त सहायता दी वरन् प्रशासनिक सहयोग भी प्रदान किया। भ्रजमेर (राजस्थान) में प्रतिवर्ष होने वाले हवाजा मोहनगढ़ चिखरी के उस में सरकार भेजे स सम्बंधित सभी महत्वपूर्ण व्यवस्थायें करती है।

इससे स्पष्ट है कि भारत धर्मनिरपेक्ष राज्य का एक अच्छा उदाहरण है, जो नेपाल मनुष्या के पारस्परिक सम्बन्धों की ही देखभाल करता है उसे धर्म भ्रमवा मनुष्य और ईश्वर के सम्बन्ध से कोई मतलब नहीं है।

**धर्मनिरपेक्ष राज्य आलोचनात्मक मूल्यांकन**

धर्मनिरपेक्ष राज्य की निम्नांकित चार आधारों पर आलोचना की जाती है —

(1) इसमें व्यक्ति के नैतिक हितों की प्राप्ति नहीं हो पाती।

(2) यह सिद्धांत राष्ट्रीय एकता के लिये घातक है।

(3) धर्मनिरपेक्ष राज्य लोकव्यवस्थापनकारी नहीं हो सकता।

(4) धर्मनिरपेक्ष राज्य सरलता से तानाशाही का रूप ग्रहण कर सकता है।

प्रथम तर्क के समर्थक डा. पुताम्बेकर हैं जो इस राज्य को अति मौलिकवादी मानते हैं। उनके विचार से धर्मनिरपेक्ष राज्य में नैतिक मूल्यों के विकास की सम्भावना नहीं है। पर तु डा. पुताम्बेकर यह भूल जाते हैं कि नैतिक व आध्यात्मिक हितों की प्राप्ति अथवा सभी व्यवस्थाओं की तुलना में सर्वाधिकारवादी राज्य में ही अधिक सम्भव है, क्योंकि राज्य स्वयं कोई धर्म या नैतिकता आरोपित नहीं करता। दूसरे, नैतिकता का सम्बन्ध राज्य के पारलौकिक चरित्र की अपेक्षा आर्थिक परिस्थितियों से होता है। जिस अनुपात में समाज की आर्थिक दशा सुधरती जाती है उसी अनुपात में नागरिकों का नैतिक उत्थान होता जाता है।

दूसरे तर्क के आलोचक धर्म को राष्ट्रीय एकता के लिये आवश्यक मानकर एक मंत्री भूल करते हैं। धर्म के आधार पर स्थापित राष्ट्रीय एकता के कुपरिणाम अभी तक यूरोप व मध्य पूर्व भोग रहा है। अनेक धर्मों वाले राज्य में धर्मनिरपेक्षता राष्ट्रीय एकता की सबसे बड़ी कड़ी निम्न हुई है। भारत का उदाहरण सामने है।

तीसरे धर्म के आलोचकों की यह मान्यता कि धर्मनिरपेक्ष राज्य लोकहितकारी नहीं हो सकता, भ्रांतिमय तथा लोकहितकारी राज्य की गलत धारणाओं पर टिकी है। लोकहितकारी राज्य का सिद्धान्त राज्य के सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक कार्यों का सिद्धान्त है, इसे धर्म से क्या लेना देना? लगता है आलोचकों ने यह तर्क या तो अनान के कारण अथवा 'तर्क के लिए तर्क' के उद्देश्य से दूढ़ लिया है।

अतः, धर्मनिरपेक्षवाद में सत्तावाद की आशंका बृद्धता अंधरे में लट्ठ मारना है। न तो यह तर्क इतिहास से सिद्ध होता है और न स्वविवेक से। देखने में आया है कि धर्मावलम्बी (Theocratic) राज्य ही अधिनायकवादी होते हैं धर्मनिरपेक्षता तो जनतंत्र की आधारभूत विशेषता, सहिष्णुता, का प्रथम लक्षण है। इतिहास बताता है कि धर्मप्रधान राष्ट्रा ने ही भूठी राष्ट्रीयता की भावना को भड़का कर जनता का शोषण किया है और अल्पसंख्यकों पर अत्याचार किये हैं।

अतः धर्मनिरपेक्ष राज्य के सिद्धान्त से चिन्तित होने की आवश्यकता नहीं। न तो इसके प्रयोग से समाज के नैतिक मूल्यों में गिरावट आयेगी, न किसी देश की राष्ट्रीय एकता खण्डित हो आयेगी, और न ही इससे देश में फासीवादी या सर्वाधिकारवादी शक्तियों का उदय होगा। धर्मनिरपेक्ष राज्य आधुनिक युग का आदेश ही नहीं, अपितु आवश्यकता भी है।

### अभ्यासार्थ प्रश्न

1. राज्य के लक्ष्य का सावधानीपूर्वक मूल्यांकन कीजिए। (दिल्ली 1)
2. व्यवस्थापकीय राज्य का अर्थ और उसकी विशेषताएँ बताइए।

## अथवा

लोकहितकारी राज्य की धारणा का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए।

(कानपुर 1969, 70, भागरा 1966, 67, गोरखपुर 1966, 68, जोधपुर 1968)

- 3 आधुनिक राज्य के प्रमुख कार्यों की व्याख्या कीजिए और इस सम्बन्ध में लोककल्याणकारी राज्य की कल्पना का महत्त्व बताइए।

(भागरा 1965, कानपुर 1971)

- 4 राज्य के कार्यों के विषय में व्यक्तिवादियों और समाजवादियों के विचारों का संक्षिप्त निरूपण कीजिए। आपके मतानुसार राज्य के कार्यों की क्या सीमा होनी चाहिए ?

(भागरा 1968)

- 5 राज्य के कार्यों के मुख्य सिद्धान्तों का आलोचनात्मक विवरण दीजिए।

(जोधपुर 1968)

- 6 "वही सरकार सबसे अच्छी है जो सबसे कम ध्यान करती है।"—यह कथन राज्य के कार्यक्षेत्र की किस सीमा तक सन्तोषजनक व्याख्या प्रस्तुत करता है ?

(गोरखपुर 1967, उदयपुर 1970)

- 7 राज्य के कार्यक्षेत्र के व्यक्तिवादी सिद्धान्त का परीक्षण कीजिए।

## अथवा

"व्यक्तिवादी विचारधारा असत्य मायतामा पर आधारित है।"—इन सिद्धान्तों की समीक्षा कीजिए।

(राजस्थान 1963, 1967, लखनऊ 1965, 67 69, गोरखपुर 1965, 1969, राजस्थान 1961, 1975)

- 8 राज्य के अनिवार्य व वैकल्पिक कार्यों में आप किस प्रकार भेद करेंगे ? क्या आधुनिक युग में इस भेद का कोई मूल्य है ?

(विक्रम 1961)

- 9 राज्य के कार्यक्षेत्र के सम्बन्ध में समाजवादी दृष्टिकोण की विवेचना कीजिए।

(लखनऊ 1966)

- 10 'राज्य एक धानक्षयक बुराई है,' "राज्य एक निश्चित अच्छाई है"—आप इनमें से किस विचार से सहमत हैं और क्यों ?

(गोरखपुर 1961)

- 11 समाजवादियों के अनुसार आधुनिक राज्य के प्रमुख कार्यों का वर्णन कीजिए और समाजवादी राज्य तथा लोककल्याणकारी राज्य में भेद बताइए।

(कानपुर 1968)

- 12 लोककल्याणकारी राज्य से आप क्या समझते हैं ? इस प्रकार के राज्य द्वारा कौन से कार्य किए जाने चाहिए ?

(राजस्थान 1962, 1977, विक्रम 1967, गोरखपुर 1963)

- 13 लोककल्याणकारी राज्य द्वारा अपने नागरिकों को प्रदत्त अधिकारों का वर्णन कीजिए और इन अधिकारों से सम्बन्धित कर्तव्य भी बताइये।

(राजस्थान 1963)



- 14 'प्रत्येक राज्य की पहचान उसके द्वारा प्रदत्त मौलिक अधिकारों से होती है।' व्याख्या कीजिए। लोककल्याणकारी राज्य के लिये किन अधिकारों की गारंटी आवश्यक है ?
- 15 धमनिरपेक्ष राज्य पर टिप्पणी लिखिए।  
(जोधपुर 1965, राजस्थान 1967, 68, 1972, 74, 1975, कानपुर 1969)
- 16 भारत जैसे धमनिरपेक्ष राज्य में अल्पसंख्यकों के अधिकार और कर्तव्यों का वर्णन कीजिए। (जोधपुर 1 63)
- 17 'प्राधुनिक राज्य लोककल्याणकारी राज्य है।' इस कथन को ध्यान में रखते हुए लोककल्याणकारी राज्य की प्रमुख गति विधियों (कार्य) का विवेचन कीजिए तथा यह समझाइये कि क्या भारत एक लोक कल्याणकारी राज्य है।  
(राजस्थान 1979)
- 18 आप किन आधारों पर राज्य के कार्यों को सीमित करना पसंद करेंगे ?  
(राजस्थान 1980)

# सम्प्रभुता और बहुलवाद (Sovereignty and Pluralism)

“जहाँ इसका (सम्प्रभुता का) वास्तव होता है उस स्थल पर प्रभुता रखना बड़ा मुश्किल है लेकिन यह कहाँ न कहीं सदैव विद्यमान रहता है।”

—मानर

सम्प्रभुता, जिसे प्रभुता या प्रभुसत्ता भी कहते हैं, सॉवरेजी के सॉवरेन्टी (Sovereignty) का हिन्दी रूपान्तर है जो लैटिन भाषा के शब्द सुपेरानस (Superanus) से बना है। सुपेरानस का शाब्दिक अर्थ है, सर्वोच्च या सर्वश्रेष्ठ। स्ट्रांग के अनुसार “जब इस शब्द का प्रयोग राज्य के साथ किया जाता है तो इसका एक विशेष अर्थ—कानून बनाने वाली सर्वश्रेष्ठ शक्ति हो जाता है।”<sup>1</sup> इस प्रकार, सम्प्रभुता या प्रभुसत्ता राज्य की ‘सर्वोच्च शक्ति’ का ही दूसरा नाम है। यही ऐसा लक्षण है जिसके कारण राज्य अन्य समुदायों से भिन्न होता है। इसी के आधार पर राज्य को अधिकार होता है कि उसके द्वारा बनाये हुए नियमों का सब लोग प्रतिपाद रूप से पालन करें। निश्चित प्रदेश का कोई भी व्यक्ति या समुदाय राज्य के इस बंधन से मुक्त नहीं होता।

सम्प्रभुता के दो पक्ष होते हैं आन्तरिक तथा बाह्य। आन्तरिक सम्प्रभुता से अभिप्राय राज्य की उस शक्ति से होता है जिसके आधार पर राज्य व्यक्तियों तथा समुदायों से श्रेष्ठ होता है। उसकी इच्छा पर कोई प्रतिबंध नहीं होता। इसके बल पर वह नागरिकों व अन्य समुदायों को आदेश दे सकता है तथा उनका पालन करा सकता है। मानर ने इसकी व्याख्या करते हुए लिखा है कि “सम्प्रभुता राज्य के सम्पूर्ण क्षेत्र में व्याप्त होती है तथा उस राज्य के अन्तर्गत स्थित सभी व्यक्ति और समुदाय इसके अधीन होते हैं।”

बाह्य सम्प्रभुता, लैटिन के शब्दों में, “अधिकारों की वह पूर्णता है जिसके द्वारा विदेशी राज्य से व्यवहार के विषय में आन्तरिक सम्प्रभुता की अभिव्यक्ति होती है।” बाह्य सम्प्रभुता से अभिप्राय है कि राज्य किसी अन्य देश या शक्ति के नियंत्रण में नहीं है। विदेशी राष्ट्रों के साथ संधि करना और अन्तर्राष्ट्रीय कानून का पालन करना तो इसकी स्वयं स्वीकृत सीमाएँ हैं जिस वह अपनी इच्छासे लागू करता है।

परिभाषा और विकास—सम्प्रभुता के सिद्धांत की विविध व्याख्या करने वाले प्रथम लेखक जॉ बोदी (Jean Bodin) हैं। उन्होंने इसे नागरिक और प्रजाजनों व ऊपर राज्य की वह सर्वोच्च शक्ति बताया है जिस कानून द्वारा मर्यादित नहीं किया जा सकता। बोदी से पहले स्पेटी, ग्रररतू ने सम्प्रभुता से मिलते-जुलते एक यूनानी शब्द का प्रयोग किया था, लेकिन यूनान के छोटे-छोटे नगर राज्यों में यह आवश्यकता अनुभव नहीं हुई कि

सम्प्रभुता के द्योतक किसी विशिष्ट शब्द को गढ़ा जाये। इसी प्रकार रोमन साम्राज्य तथा सामाजिक मध्यकाल में भी इस बात की आवश्यकता अनुभव नहीं हुई कि राज्य शक्ति की सर्वोच्चता को व्यक्त करने के लिए किसी नये शब्द को ढूँढा जाय, क्योंकि सामंती और सम्राट की शक्तिन्या स्पष्ट तथा स्वभावी होती थी और उन्हें चुनौती देने का अथवा युद्ध अथवा विद्रोह होता था।

मैक्पावेली के ग्रंथों में पहली बार सम्प्रभुता की भावना दृष्टिगत होती है। लेकिन जसा लिखा जा चुका है इसे शास्त्रीय रूप देने का श्रेय बोदा को ही है। बोदा के बाद प्रोशियस ने सम्प्रभुता की व्याख्या की है। उसके विचार से "सम्प्रभुता उस व्यक्ति में निहित सर्वोच्च राजनीतिक शक्ति है जिसके कृत्य अथवा किसी पर आश्रित न हो तथा जिसकी आज्ञा का उल्लंघन न किया जा सकता हो।" प्रोशियस की विशेषता यह है कि उसने सम्प्रभुता के अंतर्राष्ट्रीय पक्ष पर भी बल दिया है तथा एक यायाधीश होने के कारण सम्प्रभुता की विधिसम्मत व्याख्या की है। प्रोशियस के उपरांत लगभग सभी आधुनिक राज्यशास्त्र वेत्ताओं और व्याख्यातकों ने सम्प्रभुता के विषय में अपने अपने मत व्यक्त किये हैं। उनके योगदान से ही राज्य की सर्वोच्च शक्ति की परिकल्पना ने एक पूर्ण विकसित सिद्धांत का रूप ले लिया है। आधुनिक युग में सम्प्रभुता एक बहुत महत्वपूर्ण सिद्धांत है इसके व्यापक विश्लेषण विवेचन से राज्य और व्यक्ति, राज्य तथा अथवा राज्य, राज्य तथा कानून आदि विषय प्रश्नों का समाधान खोजा जाता है। सम्प्रभुता की कुछ लोकप्रिय परिभाषाएँ निम्नांकित हैं

बर्गेस के शब्दों में, "राज्य के सब व्यक्तियों व व्यक्तियों के समुदायों के ऊपर जो मौलिक, सम्पूर्ण और अंशहीन शक्ति है, वही सम्प्रभुता है।"

पोलक के अनुसार, "सम्प्रभुता वह शक्ति है जो न तो अस्थायी होती है, और न वह किसी अथवा द्वारा प्रदत्त ही होती है, और न वह किसी ऐसे नियमा से बंधी हुई होती है, जिसे वह स्वयं न बदल सके और न ही पृथ्वी पर यह अन्य किसी क प्रति उत्तरदायी होती है।"

डिन्वी के विचार से 'सम्प्रभुता राज्य की आदेश देने वाली शक्ति का कट्टर है। यह राज्य के रूप में समर्थित राष्ट्र की इच्छा होती है।"

जैलीनेक के शब्दों में "सम्प्रभुता राज्य की वह विशेषता है जिसे केवल राज्य को उसकी अपनी इच्छा के प्रतिरिक्त अथवा किसी प्रकार के कानूना के अन्तर्गत ही दी जा सकता है और जिसे उसकी अपनी शक्ति के प्रतिरिक्त अन्य किसी शक्ति से सीमित नहीं किया जा सकता।"

अमरीकी विद्वान विलोवी ने सम्प्रभुता की निम्नलिखित छह गुणों में से एक के अनुसार "सम्प्रभुता राज्य की सर्वोच्च इच्छा है।"

इसी प्रकार सोलदाऊ ने सम्प्रभुता को "राज्य द्वारा शासन करने का शक्ति" बताया है।

## सप्रभुता के लक्षण (Attributes of Sovereignty)

सप्रभुता के सिद्धांत के परम्परागत रूप से निम्नांकित लक्षण बताये जाते हैं—

- 1 स्थायित्व (Permanence)
- 2 सबव्यापकता (Comprehensiveness)
- 3 अद्वयता (Inalienability)
- 4 अश्रालोपना (Imprescriptibility)
- 5 अविभाज्यता (Indivisibility)
- 6 परम पूर्णता (Absoluteness)

**स्थायित्व**—राज्य की प्रभुता स्थायी होती है। इसका निवास राज्य के जीवन के साथ होता है। सत्ता का प्रयोग करने वालों के परिवर्तन से इसमें कोई अंतर नहीं आता। राजा या राष्ट्रपति की मृत्यु से सप्रभुता समाप्त नहीं होती सरकार में परिवर्तन हो सकता है, किंतु राज्यों में निवास करने वाली सप्रभुता सुरक्षित रहती है। गार्नर के शब्दों में “स्थायित्व से अभिप्राय यह है कि जब तक राज्य कायम रहता है तब तक सप्रभुता कायम रहती है। प्रभुत्वधारी की मृत्यु ध्वजा अल्पकालिन पदच्युत तथा राज्य के पुनर्गठन के कारण सप्रभुता का नाश नहीं होता।”

**सबव्यापकता**—सबव्यापकता का अर्थ यह है कि सप्रभुता का नियंत्रण राज्य की सीमा के अंतर्गत रहने वाले सभी व्यक्तियों पर होता है। समस्त समुदाय उसके अधीन होते हैं। कोई भी व्यक्ति किसी भी आधार पर राज्य के नियंत्रण से मुक्त नहीं होता। मुख्य रूप से यही एक ऐसा लक्षण है जिससे राज्य अन्य समुदायों से भिन्न कहा जाता है। समुदाय की सदस्यता सीमित होनी है तथा सुरक्षा पर आधारित होती है, किंतु राज्य की सदस्यता अनिवार्य होती है। स्वेच्छा से कोई व्यक्ति राज्य की सदस्यता छोड़ नहीं सकता।

इस सम्बन्ध में आलोचकों ने एक अपवाद की ओर संकेत करके यह बताने का प्रयास किया है कि राज्य की सत्ता सबव्यापक नहीं हो सकती। प्रत्येक राज्य में अन्य राज्यों के दूतों के निवास के लिए निर्दिष्ट भूमि प्रदान की जाती है। इस निर्दिष्ट प्रदान में निवास करने वाले दूतावास के सदस्य राजकीय कानूनों के नियंत्रण से मुक्त होते हैं। उनका राज्य के ही कानून उन पर लागू होते हैं, किंतु यह ध्यान रखना चाहिए कि यह छूट उन्हें राज्य की स्वेच्छा से प्रदान की जाती है। राज्य सप्रभुता के आधार पर किसी भी समय इन नू प्रदेशों पर दूसरी सरकार के दूतों के अधिकार को समाप्त कर सकता है। इस प्रकार, इन प्रदेशों की स्थिति का सप्रभुता की सबव्यापकता पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता।

**अद्वयता**—सप्रभुता का तीसरा लक्षण अद्वयता है। अद्वयता से हमारा अभिप्राय, गार्नर के शब्दों में, “राज्य की उस विवेकता से है जिसके कारण यह अपने पूरे तथों से, आत्मनाश किये बिना, भूयक नहीं हो सकता। यह सर्वोच्च शक्ति

हे और इसे पृथक् करना आत्महत्या करने की भांति होगा।" लाइबर के अनुसार, संप्रभुता को पृथक् करने का परिणाम राज्य का नाश होता है। उसका कथन है कि जिस प्रकार एक वृक्ष अपने विकसित होने का अधिकार नहीं छोड़ सकता अथवा कोई भी व्यक्ति अपने प्राणा को दूसरे को देकर जीवित नहीं रह सकता उसी प्रकार राज्य भी संप्रभुता का त्याग करके अपने अस्तित्व को बनाये नहीं रख सकता।<sup>2</sup>

प्रो० रिशी (Ritchie) ने इस लक्षण की कटु आलोचना करते हुए बताया है कि अद्वयता इतिहास के तथ्यों से प्रमाणित नहीं होती। उसका कथन है कि राज्यों ने अपने कुछ क्षेत्रों पर संप्रभुता का समय-समय पर स्वेच्छा अथवा विवशता से त्याग किया है। इसी प्रकार शासकों ने भी जनता के जागरण के कारण समय-समय पर संप्रभुता को जनप्रतिनिधियों को प्रयाग के लिये सौंपा है। इतिहास के ये तथ्य पर्याप्त शक्तिशाली हैं, किंतु इनसे संप्रभुता की अद्वयता पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। इसका कारण यह है कि इन भू-प्रदेशों पर संप्रभुता समाप्त हो जाने से भी शेष प्रदेश में संप्रभुता उसी रूप में सुरक्षित रहती है। दूसरे शब्दों में, राज्य का क्षेत्र घट बढ़ सकता है, लेकिन उनकी संप्रभुता की पूर्णता में कोई कमी नहीं आती। वह अद्वय है, उसे दिया नहीं जा सकता।

रिशी की तरह कुछ अन्य विद्वान भी, जिनमें सोरेज़, ओशियस, वुल्फ तथा हांस प्रमुख हैं, संप्रभुता को अद्वय बताते हैं। उनका तर्क है कि अपनी प्रारम्भिक अवस्था में जनता अवश्य संप्रभुता सम्पन्न थी, किन्तु कालान्तर में उसने इसे राजा को सौंप दिया। सौंप देने के कारण अब जनता का राजा पर कोई प्रभुत्व नहीं है। लेकिन यह तर्क भी विवदास्पद है। एस्मोन तथा डिम्बी ने इसकी आलोचना करते हुये संप्रभुता को अद्वय ही सिद्ध किया है। उनके अनुसार, प्रारम्भिक अवस्था में जनता को ऐसा कोई अधिकार नहीं था कि वह संप्रभुता को अलग करती और उसे राजा को सौंपती। लगभग सभी विधि-शास्त्री सामान्यरूप से यही मानते हैं कि संप्रभुता अद्वय होती है और राज्य अपनी संप्रभुता को किसी को भी नहीं सौंपता।

**आलोचना—**संप्रभुता की चौथी विशेषता यह है कि यह प्रयोग के अभाव में लोप नहीं होती। इस पर व्यक्तिगत कानून का यह सिद्धांत लागू नहीं होता कि किसी अधिकार का दीर्घ समय तक प्रयोग न करने से वह नष्ट हो जाता है। प्रायः प्रदेशों के माग पर यह नियम लागू होता है। उदाहरण के लिये, यदि किसी व्यक्ति की भूमि पर स अन्य

2 "By inalienability we mean that attribute of State by virtue of which it cannot cede away any of its essential elements without self destruction It is the Supreme Power and to alienate it would be tantamount of committing Suicide"—Garner, op cit.

3 "Sovereignty can no more be alienated than a tree can alienate its right to Sprout or a man transfer his life or responsibility without Self-destruction"—Leiber, "Political Ethics," vol I, P

व्यक्ति घनेरु वषों समाय जनासर माते जाते हैं और भूमि का स्वामी कोई प्राप्ति नहीं उठाता तो कानून के अनुसार उसका घनेरु व्यक्ति को के माग को रोरन का अधिकार नष्ट हो जाता है। इसी तक के आधार पर सीरेज तथा हांस ने यह मन रखा था कि जनता के द्वारा सप्रभुता का प्रयास न किये जान व कारण उसका सप्रभुता का अधिकार नष्ट हो गया है और राजा को उन पर निरकुश शासन करने का पूरा पूरा अधिकार है। किंतु यह माग नहीं कहा जा सकता। व्यक्तिगत कानून की इस धारणा का राज्य पर प्रागपिन करना मिथ्या है। सभी विचारक यह स्वीकार करते हैं कि सप्रभुता का किसी भी कारण से लोप नहीं होता चाहे उसका प्रयोग किया जाय अथवा नहीं।

**अविभाज्यता**—सप्रभुता को विभाजित भी नहीं किया जा सकता। समूची शक्ति राज्य में निवास करती है। राज्य के अस्तित्व की भी ऐसा समुदाय या वग नहीं होता जिसमें राज्यसप्रभुता का निवास हो सक। इस प्रकार की धारणा की प्रोत्साहन सघात्मक सरकारों से मिला। विशेष रूप से अमेरिका व संविधान में यह प्रश्न बर्बा का विषय बना। अमेरिका के स्वतंत्र राज्यों ने मिलकर एक सघात्मक संविधान का निर्माण किया। इसके अंतर्गत कुछ अधिकार सघात्मक सरकार को सौंपे गये और दोष सब अधिकार राज्य सरकारों में सुरक्षित रहे। इस स्थिति से यह समस्या उत्पन्न हुई कि सप्रभुता का क्यों न विभाजित मान लिया जाय? प्रमुख विधि शास्त्री कूले, स्टोरी, हड आदि ने इस मत का समर्थन किया कि सप्रभुता का विभाजन राष्ट्र (Nation) तथा अथ राज्य सरकारों के बीच हुआ है। उनके अनुसार सघ तथा राज्य सरकारें दोनों सप्रभु हैं, केवल उनके क्षेत्र सीमित हैं। किंतु इस मत का अर्थ व्यक्तिगतों (जिनमें विशेष रूप से चामाचीस कौल्टन (Chauon है) ने जोरदार खडन किया है और बताया कि सप्रभुता अविभाज्य है। निष्पक्ष दृष्टि से विचार किया जाय तो यह मानना पडेगा कि सप्रभुता अविभाज्य ही होती है। इसका कारण यह है कि प्रयोग के लिए किये गये शक्तियों के विभाजन से राज्य की सप्रभुता पर कोई प्रभाव नहीं पडता। इस अविभाज्य सप्रभु (अमेरिका की जनता) ने संविधान द्वारा शासन की सत्ता का वितरण किया है। जनता कभी भी इस संविधान को बदल कर मघ व राज्य सरकारों के अधिकारों में परिवर्तन कर सकती है। कौल्टन (Calhoun) ने इस दृष्टि से विचार करके यह तक दिया है कि 'सप्रभुता एक समग्र वस्तु है, इसे विभाजित करने का अर्थ है इसे नष्ट करना। यह राज्य की सर्वोच्च शक्ति है। प्राणी सप्रभुता की बात करना आध चतुर्भुज या प्राघे त्रिभुज की बात करने की भांति है।' जतिनक लिखता है कि 'विभाजित, टूटी हुई बटी हुई सीमित तथा सापेक्षा सप्रभुता गम्पर विरोधी शब्द है। वास्तव में अविभाज्यता निरकुशता में ही निकलता हुआ लक्षण है।' गेटिस के अनुसार "यदि सप्रभुता निरकुश नहीं है तो राज्य भी नहीं हो सकता यदि यह विभाजित है तो एक से अधिक राज्य बन जाते हैं। सप्रभुता को विभाजित करना उसे नष्ट करना है। हाँ! इसकी शक्ति व प्रयोग के विषय में बटवारा अवश्य हो सकता है, जैसा कि सघ राज्य में होता है। जस राज्य एक इकाई है, सप्रभुता भी एक इकाई जितने सप्रभु होंगे उतने ही राज्य भी होंगे।

सारांश यह है कि संप्रभुता अविभाज्य होती है। सभ राज्य में वही संप्रभु होता है जो सभ तथा इकाई की शक्तियों को निर्धारित करें। यह शक्ति न तो केन्द्र के पास होती है और न इकाइयों के पास। यह उन दोनों के ऊपर है तथा जिनके पास यह है वही संप्रभु है।

**परमपूणता**—संप्रभुता के उपयुक्त पाँचों लक्षणों को यदि एक शब्द में व्यक्त किया जाये तो उह 'परमपूणता' का नाम दिया जा सकता है। परमपूणता का अभिप्राय यह है कि संप्रभुता श्रेष्ठ व निरकुश होती है उसके आदेशों का पालन करने के लिए सभी बाध्य होते हैं। राज्य के अंदर कोई ऐसी दूसरी संस्था नहीं होती जिससे उसे बनाये गये कानून को परिभाजित या निषिद्ध करार देने का अधिकार हो। इसी प्रकार अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में प्रत्येक राज्य को अन्य राज्यों के साथ सम्बन्ध निर्धारित करने में किसी भी प्रकार की नीति का अनुसरण करने की स्वतंत्रता होती है। परमपूणता के कारण राज्य आंतरिक तथा बाह्य क्षेत्र में निस्सीम शक्ति सम्पन्न होता है। किसी भी संस्था को उन पर कानूनी प्रतिबंध लगाने का अधिकार नहीं होता।

इस लक्षण के सम्बन्ध में भी विद्वानों ने अनेक आपत्ति या उठाई हैं। उनका कहना है कि संप्रभुता परिपूर्ण नहीं हो सकती। उस पर अनेक प्रतिबंध हैं। आंतरिक क्षेत्र में वह जनमत, प्राकृतिक नियमों, परम्पराओं प्रथाओं, सविधान आदि से नियंत्रित होती है। बाह्य क्षेत्र में उस पर अंतर्राष्ट्रीय कानून का नियंत्रण रहता है। ब्लैकली और गिल्क्राइस्ट ने इस मत को बड़ी दृढ़ता के साथ व्यक्त किया है। गिल्क्राइस्ट लिखता है कि 'पूण स्वतंत्रता ऐसी कोई वस्तु नहीं होती—यहां तक कि राज्य भी समग्र रूप से स्वशक्तिमान नहीं होता, क्योंकि बाह्य रूप से यह दूसरे राज्यों के अधिकारों द्वारा सीमित होता है और आंतरिक रूप से अपने व्यक्तिगत स्वभाव और सदस्यों के अधिकारों द्वारा।'<sup>4</sup>

इसमें कोई संदेह नहीं कि राज्य के व्यवहार तथा उसकी नीतियां पर अनेक प्रतिबंध होते हैं, लेकिन इनसे संप्रभुता की परमपूणता नष्ट नहीं होती। इसका कारण यह है कि ये समस्त प्रतिबंध राज्य अपनी स्वेच्छा से स्वीकार करता है और इससे भी बड़ा कारण यह है कि उनका कोई कानूनी रूप नहीं होता। वे अप्रत्यक्ष रूप से केवल उस पर प्रभाव डाल सकते हैं, कानूनी रूप से कोई बाधा खड़ी नहीं कर सकते। अतः इन प्रतिबंधों के होते हुए भी संप्रभुता की परमपूणता को मामूली देनी होगी।

### संप्रभुता के विभिन्न स्वरूप (Types of Sovereignty)

राज्य में संप्रभुता या सर्वोच्च शक्ति का निवास किसी-न किसी रूप में सदैव ही रहा है लेकिन उसके स्वरूप में समय समय पर होने वाले परिवर्तनों के कारण संप्रभुता की अनेक किस्में बन गई हैं। यहाँ संप्रभुता के उन विभिन्न रूपों की विवेचना की जा रही है।

### नाममात्र की संप्रभुता (Titular Sovereignty)

प्राचीन तथा मध्ययुग में राज्य की सम्पूर्ण शक्ति प्रायः राजा के हाथ में होती थी। जनतन्त्र के उदय के कारण जब राजाओं की शक्ति पर प्रतिबंध लगा ता उनका अधिकार नाममात्र के रहे गये। लेकिन कानूनी दृष्टि से राज्य की सर्वोच्च शक्ति का प्रयोग उन्हीं के नाम पर होता रहा और इंग्लैंड आदि देशों में आज भी हो रहा है। इस प्रकार की कामपालिका को, जो कानून की दृष्टि से सर्वोच्च मानी जाये लेकिन अधिकारों के प्रयोग करने की स्वतन्त्रता उसकी अपेक्षा ससद् भयवा मंत्रिमण्डल की हो, नाममात्र की संप्रभुता कहलाती है। आजकल प्रत्येक मंत्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली में अध्यक्ष के पास इस प्रकार की संप्रभुता ही होती है। उदाहरण के लिए, इंग्लैंड के सम्राट भयवा सम्राज्ञी भयवा भारत का राष्ट्रपति नाममात्र के संप्रभु हैं। प्राचीन काल में इंग्लैंड का सम्राट जिन अधिकारों का प्रयोग करता था उनका प्रयोग वहाँ की ससद् या उसके सदस्य से बना मंत्रिमण्डल करता है। भारत में भी यद्यपि सत्ता का प्रयोग राष्ट्रपति के नाम पर होता है, तथापि नीतिनिर्धारण करने और उसे लागू करने का अधिकार मंत्रिमण्डल के पास है। संयुक्त म, भारत के राष्ट्रपति के पास नाममात्र की संप्रभुता है। लॉरेल ने इस सम्बन्ध में बड़ी मुश्किल दी है कि "संविधान के पुराने सिद्धान्तों के अनुसार मंत्री राजा के सलाहकार होते थे। उनका काम था सलाह देना और यह राजा पर निर्भर था कि उनकी सलाह माने या न माने। अब उनके कार्य बदल गये हैं। अद्यत् अब राजा सलाह देता है और मंत्री नियम लेते हैं।"

### वैधानिक संप्रभुता (Legal Sovereignty)

डोले के विचार से 'साधारण कानून में अथवा इच्छा की आवाज की अभिव्यक्ति करने वाले राज्य के अधिकारण यैको वैधानिक संप्रभु कहा जाता है।' वैधानिक संप्रभुता राज्य की वह शक्ति है जिस अनिवार्य रूप से नियम बनाने का अधिकार होता है। इन नियमों का पालन न करने पर दण्ड की व्यवस्था की जाती है। राज्य की सम्पूर्ण शक्ति इन नियमों को अन्तर्भवक मनवाने में प्रयोग में लाई जाती है। यह संप्रभु निश्चित व निस्सीम होता है। इसका निवास एक व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों की सभा में होता है। वह संप्रभु राज्य का वह सङ्गठित ढग है जिसकी आज्ञाओं को 'पायालय मान्यता प्रदान करता है और जिस पर कोई दूसरी आज्ञा नहीं हो सकती। यानत्र न लिखा है" वैध संप्रभु वह निश्चित सत्ता है जो राज्य के सर्वोच्च आदेशों को यथ रूप में कर सके यह सत्ता जो वैध कानून, नैतिक सिद्धान्तों तथा जनमत की अपेक्षा कर सके।" उदाहरण के लिए, प्रत्येक राज्य में राजा या ससद् होती है जिसकी कानून बनाने का अधिकार होता है इंग्लैंड में ऐसा संप्रभु ससद्मय सम्राट है। डायरी न व्याख्या करते हुए लिखा है कि "सब इतनी सब शक्ति सम्पन्न है। कि वैधानिक रूप से एक व्यक्ति को पूरी शक्ति का व्यक्ति घोषित कर सकती है।" भारतवर्ष में ससद् किसी



सीमा तक बंध संप्रभु कही जा सकती है। इसके बनाये हुए नियमों को न्यायपालिका मान्यता प्रदान करती है। पूरा बंध संप्रभु इसलिए नहीं कह सकते क्योंकि इसके अधिकार सविधान द्वारा सीमित कर दिये गये हैं। बंध संप्रभु इसलिये कहा जाता है कि संसद के बने हुए नियमों के ऊपर किसी दूसरे वर्ग को नियम बनाने का किसी को अधिकार नहीं है।

### राजनैतिक संप्रभुता (Political Sovereignty)

संप्रभुता के राजा पालन में दो तत्वों का योग होता है—शक्ति तथा सहयोग समाज के अधिकांश व्यक्ति अपनी समझ तथा स्वभावगत धारणा के कारण राज्य की राजा का पालन करते हैं। प्रत्येक समाज में कुछ ऐसे व्यक्ति अवश्य होते हैं जो व्यवस्था भंग की चेष्टा करते हैं। राज्य इस वर्ग को नियंत्रित करने के लिए दण्ड का प्रयोग करता है। यदि राज्य द्वारा बल का प्रयोग न किया जाय तो अशान्ति प्रिय नागरिक भी उच्छ खल होने का निणय कर सकने हैं। राज्य के इस अनुशासन के अभाव में सारी शान्ति व्यवस्था नष्ट हो सकती है। राजनैतिक संप्रभु समाज के वे राजापालक सहयोगी शान्तिमय नागरिक हैं जो बंध राज्य प्रभु पर प्रभाव डालते हैं तथा उनका निर्माण करते हैं। इस प्रकार निर्वाचक मंडल राजनैतिक संप्रभु कहा जा सकता है। राज्य की शक्ति का आधार यह राजनैतिक संप्रभु ही होता है। अधिकार सत्ता का यह राज्य प्रभु अन्तिम स्रोत होता है। इसके निणय के विरुद्ध कोई अपील नहीं होती। जायसी के शब्दों में “वही शक्ति राजनैतिक संप्रभु है जिसकी इच्छा का प्रतिम रूप से राज्य नागरिक पालन करते हैं।” गिल्क्राइस्ट के शब्दों में “राजनैतिक संप्रभुता राज्य की वह समस्त प्रभावक शक्ति है जो कानून के पीछे छिपी रहती है।”

### राजनैतिक और संवैधानिक संप्रभुता में संबंध

प्रो० रिशी लिखते हैं कि ‘श्रेष्ठ शासन की समस्या अधिकांश में संवैधानिक संप्रभु तथा राजनीतिक संप्रभु के मध्य पारस्परिक सम्बन्ध स्थापित करने की समस्या है।’ कभी जनमत, कभी सम्पूर्ण जनसमूह तो कभी निर्वाचक मण्डल को राजनैतिक संप्रभु माना जाता है। दूसरे कुछ विद्वान राजनैतिक संप्रभु को मान्यता ही नहीं देते। उनका कहना है कि तथाकथित राजनैतिक संप्रभु संवैधानिक संप्रभु पर केवल प्रभाव डालता है। इसके निणय को न्यायालय द्वारा मान्यता नहीं दी जाती, क्योंकि इनके द्वारा बनाए गये निणय या कानून उस समय तक कोई महत्व नहीं रखते जब तक कि बंध संप्रभु उनकी घोषणा न करें। इस दृष्टि से राजनीतिक संप्रभु का कोई अस्तित्व ही नहीं होता। किन्तु यह दृष्टिकोण बड़ा संकुचित है। यह स्पष्ट है कि संवैधानिक संप्रभु निस्सीम नहीं होता है। उसका निर्वाचन मतदाताओं द्वारा होता है। उसे जनमत का ध्यान रखना पड़ता है, जिससे राजनैतिक संप्रभु के अस्तित्व का स्वाभाविक बोध होता है। प्रत्यक्ष जनतंत्र में संवैधानिक और राजनैतिक संप्रभु दोनों ही व्यवहार में मिल जाते हैं किन्तु आधुनिक राज्य में ये भिन्न भिन्न होती हैं। राजनीतिक संप्रभु का संगठन संवैधानिक संप्रभुता को

है। दोनों ही सप्रमुता क ऐम दो पक्ष हैं जो एक-दूसरे को प्रभावित करते हैं। यदि इसे बड़े दुर्भाग्य की बात समझते हैं कि प्रमुता शब्द का दो विभिन्न तत्वा के लिए प्रयोग किया जाता है। वे यह सुझाव देते हैं कि सप्रमुता शब्द का केवल वही प्रमुता व लि ही प्रयोग किया जाना चाहिए, तथा दूसरे व लिए 'लोकमत' या 'सामाजिक इच्छा' का।

राजनैतिक सप्रमु की इच्छा का विरोध वैधानिक सप्रमु अधिक समय तक नहीं कर सकता। इन दोनों सप्रमुओं का टूट टूट भस्पाई होता है। इस टूट की प्रवृत्ति को सत्तातिकाल कहा जा सकता है। उदाहरण के लिए, भारतवर्ष में राष्ट्रीय जागरण होने के कारण ब्रिटिश शासन में यह टूट उत्पन्न हुआ गया था। विधि निर्माण का सर्वोच्च अधिकार इंग्लैंड की संसद को था जो भारत के लिए बंध सप्रमु थी। भारत का जागरण एक व्यक्ति जो स्वतंत्रता की मांग कर रहे थे राजनैतिक सप्रमु बड़े जा सकते हैं। 1946 व भारतीय स्वतंत्रता अधिनियम के साथ इस टूट की समाप्ति हो गई। स्वतंत्र भारत में वैधानिक सप्रमुता राजनैतिक सप्रमु के प्रति उत्तरदायी है।

### लोकप्रिय सप्रमुता (Popular Sovereignty)

मिलकाइन्स के शब्दों में "लोकप्रिय सप्रमुता का अर्थ व्यक्तिगत शासन अथवा उसके अर्थ की सत्ता की तुलना में जनता की शक्ति से होता है। इसमें सावधानी भरी अधिकार और जनता के प्रतिनिधियों द्वारा विधानपालिका पर नियंत्रण निहित होता है।" संक्षेप में, लोकप्रिय सप्रमुता स जनता की सत्ता का बोध होता है। शासक के निरंकुश शासन के प्रतिकूल अल्पसंख्यक, बुकानन, मशीन, जो शक्ति पद्धति तथा विलियम ने यह मत प्रकट किया था कि राज्य की सर्वोच्च सत्ता जनता में निवास करती है। राजाशा ने इस सत्ता का बहुत अधिक समय तक प्रयोग अवश्य किया है, किंतु उस बीचकालीन प्रयोग से उस सत्ता पर उनका अधिकार नहीं हो सकता। इस मत के आधार पर शासक पर नियंत्रणों का समयन किया गया तथा व्यक्तियों के अधिकारों की रक्षा की गई। इस प्रकार लोकप्रिय सप्रमुता जनता की सत्ता का ही दूसरा नाम है।

इस सत्ता का अर्थ निश्चित करने में वे सब कठिनाइयाँ आती हैं जो राजनैतिक सप्रमु के अर्थ को स्पष्ट करने में आईं थीं। इस सम्बन्ध में सबसे बड़ी समस्या 'जनता' शब्द की व्याख्या है। जनता के दो अर्थ हो सकते हैं—पहला असंगठित विशाल जनसमूह, तथा दूसरा—निर्वाचक वर्ग। गानर के अनुसार—निवाचक वर्ग को ही जनता मान लिया जाना चाहिए। इस अर्थ को स्वीकार कर लेने पर राजनैतिक तथा लोकप्रिय सप्रमुता में विशेष अंतर नहीं रहता। लोकप्रिय सप्रमुता का सामाजिक अर्थ स्पष्ट तथा अनिश्चित है। किंतु इसका अस्तित्व बड़े महत्व का है। इसके द्वारा यह स्पष्ट रहता है कि शासन का उद्देश्य जनता की सेवा करना और शासन उसी प्रति उत्तरदायी है। इसी प्रकार शासन पर जनता के रोष का धक्का रहता है। जनता की इच्छाओं व प्रतिकूल पर शासित की सम्भावना बनी रहती है। शासित के समय चाहे लोकप्रिय सप्रमु के

अस्तित्व का पता न लगे, कि तु घोर अयाय तथा निरकुश शासन के विरोध में जनता का विप्लव लोकप्रिय सम्प्रभुता के स्वरूप को प्रकट कर देता है।

### कानूनी तथा यथार्थ सम्प्रभुता (De Jure and De Facto Sovereignty)

सम्प्रभुता में इस प्रकार का भेद उस समय उत्पन्न होता है जब एक ही सत्ता के दो अधिकारी होते हैं एक उसका यथाय मे प्रयोग करता है और दूसरा अपने कानूनी अधिकार को प्राप्त करने का प्रयास करता है। शाइस के शब्दा में, “यथाय सम्प्रभु वह है जिसकी आज्ञाओं और आदेशों का वास्तव में पालन होता हो, चाहे उसकी प्रभुता का आधार कानूनी हो अथवा नहीं।” इसके विपरीत, कानूनी सम्प्रभु वह होता है जिसे न्यायालय मा यता प्रदान करते हैं। व्यवहार में, यथाय सम्प्रभु तथा कानूनी सम्प्रभु में भेद अधिक समय तक नहीं चल सकता। यह भेद कुछ विशेष अवस्थाओं में ही उत्पन्न होता है और शीघ्र ही समाप्त हो जाता है। कानूनी और यथाय सम्प्रभु का बोध हम विद्रोह के समय होता है। यथाय सम्प्रभु क्रांति का फल होता है, जिसका उद्देश्य शासन व्यवस्था में परिवर्तन करना होता है। उदाहरण के लिए, 1973 तक शाह जहीरशाह अफगानिस्तान के कानूनी तथा यथाय सम्प्रभु थे। लेकिन 27 जुलाई, 1973 को सरदार मुहम्मद दाऊद ने उद्दे अपदस्थ करके सत्ता पर अधिकार कर लिया। दूसरे शब्दा में, वे यथाय सम्प्रभु बन बैठे। ऐसा अनेक बार होता है जब कोई अधिनायक या सेनापति शक्ति के बल पर सत्ताधारी को हटाकर अपनी सरकार स्थापित कर लेता है। चूंकि यथायत शक्ति अथवा सम्प्रभुता पर अधिकार हो जाता है, अतः थोड़े समय उपरांत संविधान में परिवर्तन करके अथवा अथ किसी प्रकार जनता की स्वीकृति प्राप्त करता है एवं अंतर्राष्ट्रीय मायता प्राप्त करके वह कानूनी सम्प्रभुता भी प्राप्त कर लेता है। मुहम्मद दाऊद इसी प्रकार अब केवल यथाय सम्प्रभु नहीं है, अपितु व्यापक जनसमर्थन प्राप्त करके कानूनी सम्प्रभु भी बन चुके हैं।

### सम्प्रभुता का वास (Location of Sovereignty)

द्विषमन ने लिखा है कि ‘समाज के वास्तविक शासक छिपे ही रहते हैं।’ इसका अर्थ यह है कि सम्प्रभुता राज्य में किस व्यक्ति वग या समुदाय में रहती है इसका पता लगाना बहुत मुश्किल है। सम्प्रभुता के वास के सम्बन्ध में विभिन्न युग में हम विभिन्न विचार मिलते हैं। इनमें प्रमुख निम्नांकित हैं—

1 सम्प्रभुता राजा के पास होती है—16वीं शताब्दी में यह विचार बहुत प्रचलित था कि सम्प्रभुता का वास राजा में होता है। फ्रांसीसी शासक लुई 14वां कहा करता था कि ‘मैं ही राज्य हूँ (I am the State)।’ राजतंत्र का आधार यही है, लेकिन जनतंत्र के प्रभुत्व के बाद यह सिद्धान्त पुराना पड़ गया है।

2 सम्प्रभुता जनता में निहित होती है—17वीं शताब्दी में लॉक और समझौतावादी विचारकों ने इस मत को प्रतिपादित किया था कि सम्प्रभुता

निहित होती है, अतः शासन को जन स्वीकृति पर आधारित होना चाहिए। उनके पहले रोमन विद्वान सिसरो भी इस मत का सूजन कर चुका था। फ्रांस और अमेरिका की क्रांतियों द्वारा इस विचार का बहुत प्रोत्साहन मिला। आधुनिक युग में यह सिद्धांत ही सर्वाधिक लोकप्रिय है। लेकिन इस सिद्धान्त को मानने में अनेक कठिनाइयाँ हैं। प्रथम यह कि असंगठित जन समुदाय को सप्रभु नहीं माना जा सकता, क्योंकि सप्रभुता के लिए आवश्यक है कि समुदाय आवश्यक रूप से संगठित हो। दूसरे, निर्वाचकों को भी सप्रभुता का अधिकारी नहीं कहा जा सकता, क्योंकि किसी भी देश में निर्वाचक जनसंख्या का एक छोटा सा भाग ही होता है। अधिक से अधिक जनता को राजनीतिक सप्रभुताधारी कहा जा सकता है, वैधानिक सप्रभुता से युक्त नहीं।

3 सप्रभुता सविधान निर्मात्री सभा में होती है—कुछ 'याय' विचारकों का मत है कि सप्रभुता सविधान निर्मात्री सभा में निहित होती है, क्योंकि वही देश के सर्वोच्च कानून का निर्माण करती है। लेकिन इस तक के विरुद्ध दो आपत्तियाँ उठाई जाती हैं। प्रथम यह कि सप्रभुता राज्य का एक स्थाई लक्षण है जबकि सविधान निर्मात्री सभा अस्थायी होती है और सविधान बनाने के बाद उसका अस्तित्व समाप्त हो जाता है। दूसरे, इसे अधिक से अधिक वैधानिक सप्रभु कहा जा सकता है जबकि व्यावहारिक दृष्टि से राजनीतिक सप्रभु ही सर्वोच्च होता है।

4 सप्रभुता विधान मंडल में निवास करती है—कुछ लोग सप्रभुता का वास्तविक विधान मंडल में मानते हैं, क्योंकि उसके सदस्य जनता के प्रतिनिधि होते हैं, और उनका कार्य कानूनों का निर्माण करना होता है। लेकिन यह तक भी सव्या वास्तविक नहीं है। इसका प्रथम कारण यह है कि विधान मंडल भी कानून बनाते समय जनमत, रीति-रिवाज, धार्मिक परम्पराओं, निर्वाचन, सविधान आदि की बातों को ध्यान में रखता है और पूर्णतः स्वतंत्र व सर्वोच्च नहीं होता। दूसरे, संघात्मक सरकारों में शक्ति विभाजन के कारण तथा केन्द्र और ईकाइयों के कानूनों में अतिरोध होने की समस्या में किन्हीं एक या कानूनों को अंशतः प्रदान करने के कारण विधान मंडलों को सप्रभुता से युक्त नहीं कहा जा सकता।

5 कानून निर्माण करने वाली सभी संस्थाओं के योग में सप्रभुता का प्राप्त होता है—चूंकि सप्रभुता राज्य की सर्वोच्च व निस्सीम शक्ति होती है और कानूनों के माध्यम से उसकी शक्ति की अभिव्यक्ति होती है इसलिए गैटिस आदि कुछ विद्वान सप्रभुता का वास्तविक कानून बनाने वाली समस्त संस्थाओं—प्रतिनिध्यात्मक संस्थाओं, 'यायालय, कार्यपालिका' निर्वाचक मंडल, सम्मेलन व सभाओं—में मानते हैं। गैटिस का यह मत वस्तुतः ठीक बताए गए चार सिद्धांतों का समन्वय है। इस प्रकार सप्रभुता का वैधानिक, राजनीतिक आदि सभी पक्षों में जाना है। अन्य सिद्धांतों में यह अधिक सही प्रतीत होता है।

## आस्टिन का सप्रभुता सिद्धान्त अद्वैतवाद की व्याख्या (Austin's Theory of Sovereignty Monism Defined)

इंग्लैण्ड के प्रमुख विधिशास्त्री जान आस्टिन (1790-1859) ने अपनी पुस्तक 'विधानशास्त्र पर व्याख्यान' (Lectures on the province of the jurisprudence Determined) में सप्रभुता के सिद्धांत की सर्वाधिक मौलिक, सटीक और विधिसम्मत व्याख्या प्रस्तुत की है। इसमें सप्रभुता के इस परम्परावादी दृष्टिकोण का सर्वाधिक तार्किक विवेचन किया गया है कि सप्रभुता श्रेष्ठ अर्थात् परमपूण और अविभाज्य होती है। दूसरे शब्दों में, सप्रभुता अद्वैतवादी है, इसके समान या इससे श्रेष्ठ राज्य में कोई दूसरी शक्ति नहीं होती। आस्टिन के सिद्धांत को समझने से पूर्व यह बात ध्यान में रखनी आवश्यक है कि आस्टिन ने अपने सिद्धांत की रचना ऐसे समय में की थी जबकि इंग्लैण्ड में संसद की प्रधानता प्रतिष्ठित हो चुकी थी। संसद के कार्यों में राजा का कोई हस्तक्षेप नहीं था। नीतिशास्त्र के आधार पर बचम कानूनों में सुधारों की मांग कर रहा था और ऐसे सिद्धांत की आवश्यकता थी जिसके आधार पर संसद द्वारा बनाये गये कानूनों का परिभाजन हो सके। विधिशास्त्री होने के कारण आस्टिन का सिद्धांत राजनीतिक या सामाजिक पक्ष की अपेक्षा सप्रभुता के यायिक पक्ष पर विशेष बल देता है।

सप्रभुता की परिभाषा करते हुए आस्टिन लिखता है कि "यदि कोई ऐसा निश्चित, श्रेष्ठ अधिकारी हो जिसे वैसे ही किसी अथवा अधिकारियों की आज्ञापालन का अभ्यास न हो और जिसकी आज्ञा का पालन किसी समाज के लोग आवश्यक बल करते हो, तो वह अधिकारी उस समाज में सप्रभुत्वधारी है और वह समाज एक स्वतंत्र तथा राजनैतिक समाज है।"<sup>5</sup> उसने आगे लिखा है कि कानून सप्रभु का आदेश होते हैं जो उस समाज के सभी व्यक्तियों को दिये जाते हैं।

इस सत्य पर परिभाषा का विश्लेषण करने पर सप्रभुता के नीचे लिखे प्रगट होते हैं।

(1) सप्रभुता राज्य का प्रमुख लक्षण—वही समाज राज्य कहा जा सकता है जिसमें किसी न किसी वग में सप्रभुता का निवास हो। सप्रभु हीन समाज को राज्य नहीं माना जा सकता।

सप्रभु निर्दिष्ट (Sovereign Determined)—आस्टिन के अनुसार सप्रभुता जनमत, लोकेच्छा आदि प्रत्यक्ष केन्द्रों में निवास नहीं करती। इस सत्ता को धारण करने वाला वग निश्चित होना है जो एक व्यक्ति या वग कोई भी हो सकता है। यह वग दिलाने वाला तथा प्रायत्ता के लिए प्राप्त होना चाहिए। इसकी स्थिति निर्दिष्ट होती है। इसी

5 If a determinate human superior, not in the habit of obedience to a like superior receives habitual obedience from the bulk of a given society that determinate superior is the sovereign in that society and the society including the sovereign is a society political and independent'

—Austin, Quoted in Garner op cit, p. 165.

कारण जनता को सप्रभु नहीं माना गया है, क्योंकि उसका कोई निश्चित समूह नहीं होता।

(3) मानव अधिकारी—भास्टिन के अनुसार सप्रभु कोई मानव अधिकारी हो सकता था। सप्रभुता मनुष्य के निश्चित रूप से समूहों के वर्ग में ही निवास कर सकती है। उस समय भास्टिन के सम्मुख इंग्लैंड की सत्तद्व्यवस्था का प्रत्यक्ष उदाहरण था। यह प्रभुता किसी निर्बल तथा विचाररहित पदार्थों में नहीं रह सकती। पूर्ववर्ती लेखकों ने सप्रभुता का निवास परमात्मा, धर्म, या यथादि में बताया था। भास्टिन ने इस विचारधारा का खंडन किया और सप्रभुता का स्रोत केवल मानव अधिकारी को स्वीकार किया।

(4) सप्रभु सर्वोच्च अधिकारी—सप्रभु की सत्ता सर्वोच्च मानी गयी है। समाज में ऐसा कोई भी अंग नहीं होता जिसके आदेशों का पालन सप्रभु करता हो। भास्टिन ने सप्रभु पर प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष किसी भी प्रकार का नियंत्रण नहीं माना है। समाज के सभी क्षेत्रों में अंतिम और सर्वोच्च आदेश देने का अधिकार उसका ही है।

(5) स्वभावगत आज्ञापालन—भास्टिन के सिद्धान्त में व्यक्तियों द्वारा आज्ञा पालन स्वभावगत माना गया है। समाज की वास्तविक स्थिति को देखकर यह कहा गया है कि आज्ञापालन का कोई नैतिक अथवा तार्किक आधार नहीं है। भास्टिन समझते थे कि सिद्धान्त में विश्वास नहीं रखता था। इसलिए उसने दार्शनिक दृष्टि से यह नहीं बताया कि व्यक्ति सप्रभु की आज्ञाओं का पालन किस उद्देश्य से करते हैं। उसका तर्क यह है कि लोग राज्य की आज्ञा का पालन केवल स्वभाववश करते हैं, अन्य किसी वजह से नहीं।

(6) अधिकांश व्यक्तियों द्वारा आज्ञापालन—प्रत्येक समाज में एक व्यक्ति या संस्था होते हैं जो समाज के सदस्य होते हुए भी समाज के हितों अथवा नीतियों का प्रतिपादक होते हैं। इस प्रकार के लोगों को ध्यान में रखते हुए ही भास्टिन ने यह बताया है कि सप्रभु के लिए सब व्यक्तियों द्वारा आज्ञापालन जरूरी नहीं है। समाज के अधिकांश व्यक्तियों (bulk Society) द्वारा आज्ञा का पालन सप्रभु की स्थिति के लिए पर्याप्त है।

(7) सप्रभुता अधिभाज्य—सप्रभुता का मुख्य लक्षण अधिभाज्यता है। सप्रभुता के विभाजन का अर्थ है उसे नष्ट करना भास्टिन के विचार से प्रत्येक समाज केवल एक ही ऐसा केन्द्र होता है जहाँ से सब को सर्वोच्च आदेश दिये जाते हैं और जिस किसी अंग के आदेश मानना आवश्यक नहीं होता।

(8) सप्रभु के आदेश ही कानून—भास्टिन ने कानून को नैतिक तत्त्व से पृथक् कर दिया तथा यह मत रखा कि सप्रभु के आदेश ही कानून हैं। व्यक्ति के नैतिक अधिकार प्राकृतिक नियमों आदि को उसने कानून का आधार नहीं माना। यहाँ तक कि समाज की स्थिति और परम्पराओं को भी उसने कानून पर अवलम्बित कर दिया। इस दृष्टि में वह ही प्रामाण्य और परम्पराओं प्रमाण में रह सकती है जिनके पालन की स्वीकृति राज्य द्वारा की हुई हो।

(9) सप्रभु व प्रजा में असमानता—आस्टिन के सिद्धांत में सप्रभु की स्थिति सर्वोच्च मानी गयी है। इसका अर्थ यह हुआ कि आज्ञापालक (प्रजा) सत्ता के अधीन है उसके समक्ष नहीं। कानून का आधार, आस्टिन के अनुसार, बल या शक्ति मालूम होता है, रूसो की भांति इच्छा (Will) नहीं। जनता शक्तिहीन या विवश हान के कारण आज्ञापालन करती प्रतीत होती है। इस तरह आस्टिन का सिद्धांत समाज में 'शासक' (सप्रभु) और 'शासित' दो वर्ग मानता है। शासक का कार्य है आज्ञा देना और शासित का आज्ञा पालन। इसके अतिरिक्त, दोनों के मध्य पारस्परिक सम्बन्धों का अर्थ कोई आधार नहीं है। शासक की सत्ता में शासित का कोई नियन्त्रण नहीं है।

उपयुक्त विवेचन से स्पष्ट है कि आस्टिन ने सम्प्रभुता के केवल विधिशास्त्रीय दृष्टिकोण को रखा है। उसकी परिभाषा सत्य व युक्तियुक्त है, किंतु सैद्धांतिक सत्य का अभाव उसमें लटकता है। यही कारण है कि आधुनिक युग के पाँच सभी राजनीति जनतांत्रिक समाजों में यह सिद्धांत ठीक से लागू नहीं हो पाता। आधुनिक शास्त्रवेत्ताओं ने उसके सिद्धांत की आलोचना की है।

### आस्टिन के सिद्धान्त की आलोचना

#### (Criticism of Austin's Theory)

(1) आस्टिन का सप्रभु अधिकांश राज्यों में नहीं मिलता—यह कथन तो सत्य हो सकता है कि राज्य के लिए सप्रभुता आवश्यक है, किंतु आस्टिन द्वारा प्रतिपादित सम्प्रभु राज्यों में नहीं मिलता। अमेरिका जैसे राज्य में भी वास्तविक सम्प्रभुता की खोजना कठिन है। मैकाइवर के विचार से "आस्टिन की विचारधारा उपनिवेशों के राजनीतिक जीवन पर लागू होती है, क्योंकि उस विचारधारा की विषय वस्तु स्वामी और दास के संबंधों की व्याख्या मान है।" आधुनिक राज्यों में आस्टिन परमपूण सप्रभुता का कोई उदाहरण नहीं मिलता। यदि सेना के बल पर तानाशाह सम्प्रभु बने हुए हैं तो जनता उसकी आज्ञा का स्वाभाविक रूप से नहीं बरत विवशता या भय के कारण पालन करती है। चिपमैन प्रे की बात सही लगती है कि 'समाज के वास्तविक शासक अभी खोजे जाने हैं।'

(2) निर्विष्ट सप्रभु की अवश्यता—प्रत्येक राजनीतिक समाज में सप्रभुता के निवास का स्थान निश्चित नहीं किया जा सकता। समाज का कोई भी वर्ग आस्टिन की परिभाषा के अनुकूल पूर्ण शक्तिशाली नहीं होता जिससे सप्रभु कहा जा सके। हैनरी मेन ने अपनी पुस्तक 'हिस्ट्री ऑफ़ अलर्न इस्टेब्लिशमेंट्स' में पूर्व के अनेक देशों का अध्ययन करके स्पष्ट किया कि आस्टिन की परिभाषा के अनुसार किसी भी देश को राज्य नहीं कहा जा सकता। उसने सिक्खा के शासक रणजीतसिंह का उदाहरण लिया जिसका समाज पर बड़ा अकुश था और जिनकी आज्ञा का उल्लंघन करने का किसी को साहस नहीं होता था। किन्तु रणजीतसिंह ने कभी ऐसा कानून बनाने का साहस भी नहीं किया जिससे उन्हें अनावश्यक रूप से जनता के साथ सामना करना पड़ता। उन्होंने प्रजाप्रा को चुनौती नहीं दी। हैनरी मेन ने स्पष्ट लिखा है कि रणजीतसिंह ने अपने पूर्ण शासन में एक भी

आजा नहीं दी जिसको आस्टिन के अनुसार बानून कहा जा सके। लास्की ने मेन के मत का समर्थन करते हुए लिखा है कि आधुनिक राज्या है विशेष रूप से सघात्मक शासन विधानों में, सप्रभु को निदिष्ट नहीं किया जा सकता। जनतांत्रिक राजनैतिक समाज में सप्रभुता अदृश्य रूप में जनता में निवास करती है कि तु आस्टिन अदृश्य सप्रभुता की सत्ता को स्वीकार नहीं करता। इन समाजों में निदिष्ट सप्रभु की यदि खाज भी की जाय तो उसमें कोई तान नहीं, क्योंकि सच्चा सप्रभु जनता अथवा जनमत निदिष्ट नहीं कह जा सकते।

(3) मानव अधिकारी की पूर्णसत्ता अभाव—आस्टिन ने सप्रभु का निवास मानव में माना है किसी काल्पनिक अथवा अदृश्य पदार्थ में नहीं। हेनरी मेन ने यह तर्क स्पष्ट कर ही दिया कि इतिहास में ऐसा कोई भी मानव नहीं हुआ जो सत्ता के प्रयोग के आधार पर आस्टिन के अनुसार सप्रभु कहा जा सके। लास्की ने इस तथ्य पर दार्शनिक दृष्टि से विचार कर उसकी निरव्यवस्था बताया है। उन्होंने कहा है कि क्या इस प्रकार की सप्रभुता किसी मानव वर्ग में होना वांछनीय है। उनका मत है कि सत्ता कभी भी परम पूर्णता के किसी शासक को नहीं दी गई। क्योंकि शासक मानव है और मानव भूल कर सकता है तथा सोपान का मान धरना सकता है। इसी रहस्य को ध्यान में रखकर शासकों पर अवधि का नियंत्रण रखा गया है। किसी भी शासक को शासन का स्थायी अधिकार देना अत्याचारा को आमंत्रित करना है।

(4) सर्वोच्चता अनुचित—प्रायः सभी लेखकों ने सप्रभु की सर्वोच्चता का निरकुशता का प्रतिरूप माना है। विशेष रूप से लास्की ने सम्प्रभुता की सर्वोच्चता पर आपत्ति उठाई है। उसका मत है कि राज्य व्यक्तियों के सामान्य हितों की रक्षा करना है। इन हितों के अतिरिक्त व्यक्तियों के अनेक व्यक्तिगत विशेष हित होते हैं जिनकी पूर्ति के किसी न किसी समुदाय के सदस्य बनकर करते हैं। उदाहरण के लिए, घड़ीसाज अपने व्यवसाय के हितों की रक्षा घड़ी साजों के समुदाय का सदस्य बनकर कर सकता है राज्य उसके सामान्य हितों की रक्षा करेगा जिनमें उसकी व्यक्ति रूप में आवश्यकताओं को लिया जा सकता है। खाना, कपड़ा, इंधन, मकान, सफाई तथा सम्पत्ति सम्बन्धी विवादों में व्यक्ति को राज्य की सहायता की आवश्यकता होती है। ऐसी स्थिति में राज्य उस व्यक्ति के समूचे हितों के बारे में अंतिम नियम बन का अधिकारी नहीं हो सकता। व्यक्ति को राज्य की विशेषताओं पर विचार करके यह देखने का अधिकार होगा कि राज्य द्वारा उनकी आवश्यकताओं की पूर्ति हो रही है या नहीं। जिन विषयों में राज्य को नियंत्रण लगाने का अधिकार है उनमें भी राज्य पर यह उत्तरदायित्व होगा कि वह व्यक्तियों के अनुभव के अनुकूल हो। यदि राज्य सर्वोच्चता के नाम पर व्यक्तियों की सुविधायों की अपेक्षा करेगा तो उसका अस्तित्व नैतिक दृष्टि से घटसंभव हो जावेगा। मैं प्रत्येक व्यक्ति को उसका विरोध करना होगा। इतिहास में अतिशय का घणन इस बात की पुष्टि करता है कि उत्तरदायित्वहीन राज्यों की सत्ता का नाश किया गया और जनता गति हुई। सर्वोच्चता की मान लेने का अर्थ है राजनैतिक सप्रभु, जनमत, प्रचार्य आदि



अनेक नियमों की अस्वीकृति। यह धारणा वही ही भाव सूक्ष्म है और इसमें दार्शनिक पक्ष पर बिल्कुल विचार नहीं किया गया है। राजनैतिक दशन में राज्य की सर्वोच्चता को मान्यता नहीं दी जा सकती। इसी सर्वोच्चता की भ्रामक धारणा के कारण राज्य आन्तरिक एवं बाह्य क्षेत्र में सुख शांति तथा घातक सिद्ध हो रहा है। आन्तरिक क्षेत्र में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता संकट में रहती है और अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र अनियंत्रित रहने के कारण अराजकता मची हुई है। इस प्रकार सर्वोच्चता का विचार न तो इतिहास द्वारा प्रभावित होता है और न व्यावहारिक विचार द्वारा। राज्य समाज के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए है। उसको उसके प्रति उत्तरदायी रहना ही होगा। उसकी सत्ता अतिम तथा सर्वोच्च नहीं है, न हो सकती है और न होनी ही चाहिए। इसी पक्ष को ध्यान में रखकर लास्की ने यह मत प्रकट किया कि सम्प्रभुता के सम्पूर्ण सिद्धान्त को तिलाजलि देना ही राजनीति शास्त्र के हित में है। राजनैतिक दशन में सम्प्रभुता की वैधानिक सर्वोच्चता को मान्यता नहीं दी जा सकती।

(5) स्वभावगत आजापालन अवैज्ञानिक—मॉस्टिन व सिद्धांत में इस प्रश्न पर विचार ही नहीं किया गया कि व्यक्तियों का विशाल समुदाय थोड़ी संख्या वाले शासकों की आजापालन किन नैतिक उद्देश्यों से करते हैं? राज्य की सत्ता अकुश प्रधान है। वह व्यक्तियों को कुछ करने और कुछ न करने के आदेश देती है। अवज्ञा होने पर दण्ड दिया जाता है। राज्य के इस अकुश की मान्यता का कोई न कोई आधार अवश्य होना चाहिये। मॉस्टिन ने आजापालन की अवस्था को स्वभावगत कह कर मूल प्रश्न को टाल दिया है। वह सम्प्रभुता का सिद्धांत जो आजापालन के आधार का उचित उत्तर नहीं देता, अवास्तविक है। इस सिद्धांत में विरोधाभास भी है। एक ओर कहा गया है कि राज्य प्रभु की आज्ञा ही मान्य होती है दूसरी ओर आजापालन का भाव स्वभावगत माना गया है दोनों में से एक बात हो सकती है। या तो व्यक्ति राज्य के दण्ड के भय से आज्ञा का पालन करते हैं अथवा आजापालन उनका स्वभाव बन गया है और उनमें राज्यप्रभु की आज्ञा के अकुश का कोई महत्व नहीं है। मॉस्टिन ने स्वयं स्वीकार किया है कि राज्यप्रभु की बिना आज्ञा के अनेक प्रयासों एवं परम्पराओं का पालन होता रहता है। किन्तु उसने अपने सिद्धान्त की पुष्टि यह कह कर दी कि सम्प्रभु जिस प्रथा के पालन की अनुमति दे देता है वही उसकी आज्ञा है। (What Sovereign permits, he commands) इस प्रकार आजापालन के भाव का इसमें कोई विश्लेषण नहीं मिलता।

(6) अल्प संख्याओं की उपेक्षा—मॉस्टिन के अनुसार सम्प्रभु को समाज व बहु-संख्यक (Bulk of Society) व्यक्तियों का आजापालन स्वभावगत अभ्यास में प्राप्त होता है। दोष व्यक्ति क्यों कर आज्ञा का पालन करेंगे? अल्पसंख्यकों की समस्याओं को हल हो सकती है जबकि आजापालन का नैतिक आधार माना जाय। यह तो मर्यादा है कि सत्ता बहु संख्यक वर्ग के हाथ में होती है किन्तु सत्ताधारी वर्ग को अल्पसंख्यकों का सहयोग प्राप्त करना पड़ता है। उसे ऐसा हित का प्रवचन करना पड़ता है कि अल्प संख्यक वर्ग भी सुविधा प्राप्त करते हैं। मॉस्टिन के इन अल्पसंख्यकों की

ध्यान नहीं दिया है यदि वह अल्पसंख्यक या प्रति उदासीन रहता है तो जनतांत्रिक समाज भास्टिन की धारणा बाल सप्रभु को कभी मायता नहीं दी जा सकती।

(7) राज्य प्रभुता विभाज्य, — कुछ आलोचकों ने, जिनमें ताड प्रमुख है, यह आरोप है कि सप्रभुता विभाज्य नहीं हो सकती है। इनके अनुसार राज्य के तीनो प्रगों को वैधानिक सप्रभु समझा गया है। कि तु आलोचकों का यह दृष्टिकोण सत्य प्रतीत नहीं होता क्योंकि राज्य की इच्छा का विभाजन नहीं होता, केवल प्रमाण में इच्छा के कार्यों का विभाजन होता है। विभाजन की समस्या सप्रभुता में भिन्न भिन्न स्वरूपों के कारण अवश्य उत्पन्न हो जाती है। वैधानिक सप्रभुता और राजनीतिक सप्रभुता एक ही प्रभु के दो प्रग हैं। इन दो प्रगों की दृष्टि में भास्टिन स्वयं ग्रेंट ग्रिटेन में सप्रभुता की स्थिति का दृढ़ता से भिन्न भिन्न प्रगों को सप्रभु बताया है। उसने लिखा—

- 1 ससद राज्य प्रभु है।
- 2 राजा, साम तथा निर्वाचक मंडल राज्य प्रभु है।
- 3 ससद के मग होने पर निर्वाचक मंडल राज्य प्रभु हैं।
- 4 जनसाधारण राज्य प्रभु है जो यास से मुक्त है और यासधारी भी है।

इस सम्बंध में भास्टिन के विचार स्पष्ट नहीं थे। सत्य तो यह है कि उसका ठीक रूप में आरोपित नहीं किया जा सका। जनतंत्रीय शासन व्यवस्था में सप्रभुता का निवास निदिष्ट नहीं किया जा सकता है। गिलकाइस्ट ने भास्टिन की इन कठिनाई राजा, सामन्त तथा लोक सभा में है। दूसरी ओर यह मत भी प्रकट करते हैं कि ससद के मग हो जान पर यह सप्रभुता निर्वाचक मंडल में आ जाती है। वे यह भी लिखते हैं कि निर्वाचक मंडल यह सत्ता प्रतिनिधियों को परमपूण तथा निस्सीम अधिकारों के साथ दे देती है। तो फिर यह सप्रभुता निर्वाचक मंडल को क्या लौट जाती है? और प्रतिनिधियों के पास किस रूप में रहती है? भास्टिन का कथन है कि प्रतिनिधि यासधारी मान हैं। इस प्रकार स्वयं भास्टिन इंग्लैण्ड में सप्रभु को स्पष्टता से निदिष्ट नहीं कर सके। भिन्न-भिन्न स्वरूपों को ध्यान में रखकर कहा जा सकता है कि सप्रभुता, कई भागों में बँट जाती है जैसे कानूनी सप्रभुता, राजनैतिक सप्रभुता लोकप्रिय सप्रभुता राष्ट्रीय सप्रभुता आदि। भास्टिन के समर्थन में यह बात स्पष्टता से दाहराई जा सकती है कि सच्चे रूप में सप्रभु तो वही है जिस कानून बनाने का पूरा अधिकार है। राज्य की इच्छा परमपूण है। केवल उसके प्रमाण का विभाजन होता है। आंगीर्षाद में इसी दृष्टि से यह निष्कर्ष स्वीकार किया है कि “राज्य एक आत्म विरोधी ढंग से काम नहीं कर सकता। उद्देश्य एक ही होना चाहिए वह चाहे जितना मिश्रित क्यों न हो। इस दृष्टि से व्याख्या करने पर यह सत्य है कि सप्रभुता विभाज्य है।” इस प्रकार वैधानिक दृष्टिकोण से सप्रभुता को विभाज्य नहीं कहा जा सकता।

(8) कानून आदेश मात्र नहीं—आलोचकों का विशेष आरोप भास्टिन के इस तर्क पर है कि कानून सप्रभु का आदेश मात्र है। भास्टिन ने नतिकता एवं परम्पराओं को कानून से भिन्न बताया हुए स्पष्ट बताया था कि सार कानून आदेश मात्र हैं। वे परम्पराएँ

जिनका संप्रभु ने आदेश नहीं दिया वे भी आदेश मान लिये गये। उसका कथन था कि यदि संप्रभु किसी प्रथा या परम्परा के पालन की अनुमति दे देता है तो वह भी उसका आदेश ही है। लास्की ने इसकी आलोचना करते हुए इसे बेहूदेपन का कथन बताया है। अनेक ऐम कानून होते हैं जिनका पालन अनिवार्य नहीं होता। उनको किसी भी अर्थ में आदेश नहीं कहा जा सकता। उदाहरण के लिए इंग्लैंड का मताधिकार अधिनियम किसी भी प्रकार आदेश नहीं कहा जा सकता। इनके प्रतिरिक्त कानून का वह बहुत बड़ा भाग जो प्रथा पर आधारित है किसी भी प्रकार आदेश नहीं माना जा सकता। गानर इसी मत से सहमत है। उसने आस्टिन के इस मत की आलोचना की है कि प्रत्येक कानून आदेश मान है। गानर ने अपने मत की पुष्टि में प्रथा पर आधारित विशाल कानूनों की ओर संकेत किया है। समाज शास्त्रियों ने कानून की प्रकृति का विश्लेषण करके यह सिद्ध कर दिया कि कानून का वास्तविक निर्माण समाज में होता है। राज्य तो केवल उनका स्वीकार कर उनकी घोषणा करता है। राज्य किसी भी प्रकार कानून की विषय सामग्री के निर्माण की क्षमता नहीं रखता। हैनरी मेन ने इसी मत की पुष्टि करते हुए लिखा है कि कानून का जन्म विकास जनता के साथ होता है समाज के अनेक प्रभावों के परिणामस्वरूप कानून का निरूपण होता है। वह एक मात्र संप्रभु की देन नहीं कहा जा सकता। डिग्बी ने कानूनों को सामाजिक व्यवस्था की धुरी बताया है। ये वे नियम होते हैं जिनके बिना समाज के कार्यों का शांतिपूर्वक निर्वाह नहीं हो सकता। लास्की इसी मत के समर्थन में लिखते हैं कि "कानून राज्य की आज्ञा के स्थान पर उसकी सत्ता का आधार है। कानून तभी रह सकते हैं जब तक उनको जनता का समर्थन प्राप्त हो। सदन की सत्ता उसी क्षण नष्ट हो जायेगी जबकि वह नागरिकों की चेतना के प्रतिकूल कानूनों की उद्घोषणा करेगी।" फ्रेडरिका का कथन है कि "कानून का आधार व्यक्तियों की आत्म चेतना है। उनकी वह विवेकपूर्ण भावना है जिससे वे सत्य और असत्य की परीक्षा करते हैं। इस प्रकार कानून एक मात्र आदेश न होकर सामाजिक चेतना व व्यक्तिगत अधिकारों की भावना से बन नियम है। इनकी अवज्ञा होने पर राज्य दण्ड द्वारा दुःखद तथा कष्टदायक परिस्थितियों को जन्म देकर अवज्ञाकारी को यातना पहुँचा सकता है। किन्तु व्यक्ति आत्म चेतना के आधार पर इनका विरोध कर इनको नगण्य कर सकता है। चरमतम योजनाओं को सहन कर भी वह कानून को मानने से इंकार कर सकता है। भारतवर्ष के स्वतंत्रता आंदोलन में महात्मा गांधी ने यह सब प्रत्यक्ष कर दिखाया था। व्यक्तिगत आत्म चेतना के आधार पर किये गये सत्याग्रह के सम्मुख राज्य का बल निरयक्त हो गया था। राज्य के नियमों में दण्ड देने की शक्ति (Validity) हो सकती है किन्तु उसका नैतिक मूल्य (Value) तो नागरिकों की चेतना पर आधारित होता है। कानूनों के स्थायी धामन के लिए आवश्यक है कि वे व्यक्ति की आत्म चेतना के तथ्या पर आधारित हों।

दण्ड देने की शक्ति कटुता एवं व्यापन दोनों में सीमित है। यदि राज्य सत्त्या में व्यक्तियों को दण्ड देता है तो दण्ड का मूल्य घट जाता है। दण्ड का हो जाता है। वर्तमान जनतांत्रिक समाज में संप्रभु के आदेश का प्रश्न ही

जनता हो सप्रभु है। ऐसी स्थिति में कानून को सप्रभु की आज्ञा मान मानना बड़ी भ्रांति है। यह मत्थ है कि कानून के रूप देने का कार्य राज्य का है। नियम कितना भी अच्छा हो वह स्वयं कानूनी रूप लेने की क्षमता नहीं रखता। किंतु राज्य का स्थायित्व इसी आधार पर है कि वह समाज के इन सब नैतिक नियमों को यथाशक्ति कानूनी रूप देता रहे।

(9) सप्रभु व शासित में कोई भेद नहीं—आधुनिक जनतांत्रिक समाज में सब नागरिकों की राजनैतिक स्थिति समान मानी गई है। सभी व्यक्तियों को केवल एक मत देने का अधिकार होता है। शिक्षा, सम्पत्ति यथवा प्रतिष्ठा के आधार पर किसी को एक से अधिक मत देने की स्वतंत्रता नहीं है। इसी प्रकार राज्य द्वारा व्यवस्थित सुविधाओं में सब नागरिकों का समान अधिकार होता है। जाति, धर्म, वय के आधार पर किसी भी व्यक्ति को किसी सुविधा से वंचित नहीं किया जा सकता। इनमें भी अधिक ध्यान देने की बात यह है कि आधुनिक राज्य समानता लाने के लिए विशेष प्रयत्न करता है। इस प्रकार, वर्तमान समाज ममान व्यक्तियों का है। इनमें न कोई स्थाई रूप में दासक हो सकता है और न शासित। शासित दासक बन सकता है और वह फिर शासित हो सकता है। ऐसी स्थिति में इस समाज में आस्टिन की धारणा का सप्रभु हो ही नहीं सकता। इस समाज में कोई भी व्यक्ति या वर्ग ऐसा नहीं हो सकता जो अन्य व्यक्तियों को अधीनस्थ मानकर उनका आज्ञा दे।

(10) सप्रभुता असंमित नहीं होती—आस्टिन के अनुसार सप्रभु अंतर्राष्ट्रीय कानून द्वारा सीमित नहीं है। पर अन्तर्राष्ट्रीयतावाद के आधुनिक विचार ने इस कठिन बना दिया है। अंतर्राष्ट्रीय कानून के क्षेत्र में कोई एक निश्चित व्यक्ति उच्च नहीं है। सभी राज्य समान हैं एवं सप्रभु हैं। यदि राज्य आस्टिन के द्वारा दी हुई बाह्य प्रभुता की परिभाषा का पूर्णतः पालन करे तो अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर विश्व की समस्याओं का सुलझाने की कोई भी सम्भावना न रह जायगी। अतएव आस्टिन के प्रभुता के विचार को अब न केवल एक कानूनी कल्पना समझा जाता है अपितु वह कुतक माना जाता है जिसको अंतर्राष्ट्रीय कानून के विषय से निकाल देना चाहिए। शीत युद्ध के इस युग में राज्य झेलना नहीं रह सकता है। तात्की यह अच्छी तरह जानते हैं कि प्रभुता सम्पन्न ऐसे स्वतंत्र राज्य जो कि एक दूसरे के साथ सन्धुता रखत हों विश्व शांति एवं विश्व एकता के लिए घातक हो सकते हैं।

सिद्धांत की समीक्षा—उपरोक्त प्रार्थनाओं से यह स्पष्ट हो जाता है कि आस्टिन की धारणा व सप्रभु का कोई अस्तित्व नहीं है। दार्शनिक तर्क के अनुसार ऐसा सप्रभु होता भी नहीं चाहिये। किन्तु यह सारी आलोचना तभी ठीक रहती है जबकि वैधानिक तथा लोकप्रिय सप्रभुता का प्रथम अर्थ अर्थ न समझा जाय। चूंकि आस्टिन ने राजनैतिक सप्रभुता की स्वीकार नहीं किया था। इसलिए उसके सिद्धान्त की विस्तार से आलोचना हुई। या वैधानिक दृष्टि से सप्रभुता के सब लक्षण आज भी विद्यमान हैं। प्रत्येक समाज में ही कानून का रूप देने वाला एक ही वर्ग होता है। उसी आधारपालन में स्वभाव

पहले आता है तब बाद में। इसका अर्थ यह है कि जब तक तक एव आंदोलन के द्वारा संसद को कानून बदलने के लिए उद्यत नहीं कर लिया जाता, कानूनों का पालन अनिवार्य होता है। अवज्ञाकारियों को दण्ड देकर अनेक दुःख परिस्थितियों में रखा जाता है। लगभग सभी विद्वानों ने इस सत्य को स्वीकार किया है। गानर ने स्पष्ट रूप से लिखा कि आस्टिन की भूल केवल यही है कि उसने सम्प्रभुता के कानूनी पक्ष का अति-शयता से प्रतिपादन किया। अल्फादोराय ने इस सिद्धांत के सब दोषों को बताकर अन्त में यह स्वीकार किया है कि इसमें सम्प्रभुता के वैधानिक स्वरूप को बड़ी स्पष्टता तथा युक्ति से प्रगट किया गया है। इसमें कोई संदेह नहीं कि उसकी परिभाषा आधुनिक समाज के राज्यों पर लागू नहीं होती किन्तु आज भी उसका कानूनी पक्ष सत्य है। मिलक्राइस्ट ने भी इसके वैधानिक पक्ष की महत्ता को स्वीकार किया है। लास्की ने भी आस्टिन के सिद्धांत के प्रतिपादन की कुशलता को स्वीकार किया है। हा! उसने यह अवश्य लिखा है कि यह सिद्धांत बड़ा संकीर्ण है। इसमें केवल अधिवक्ता का दृष्टिकोण है। आशीर्बाचम ने इस मत की पुष्टि करते हुए लिखा है कि “वैधानिक दृष्टिकोण से आस्टिन का सिद्धांत पूर्ण है। यह सिद्धान्त स्पष्ट और तर्क संगत है, यद्यपि उसमें विवेचन अधिक गम्भीर नहीं किया गया उस सिद्धान्त की बहुत सी आलोचनाएँ आत आशकाओं और आत धारणाओं के कारण की गई हैं।”

संक्षेप में, आस्टिन का प्रमुख दोष यह है कि उसने सम्प्रभुता के केवल वैधानिक पक्ष पर आवश्यकता से अधिक बल दिया, और उन शक्तियों तथा तत्त्वों की अवहेलना की जो किसी कानून की पृष्ठ भूमि में रहते हैं। यह विधि शास्त्रियों या वकीलों के लिए स्वाभाविक भूल है। हा! इसमें संदेह नहीं कि कानून के दृष्टिकोण से आस्टिन का सिद्धांत स्पष्ट तथा तर्क संगत है।

### बहुलवाद (Pluralism)

सम्प्रभुता के जिस सिद्धांत का अभी विवेचन किया गया है, बहुलवाद उसका विरोधी है। यह राजनैतिक आदर्शवाद और सम्प्रभुता के अद्वैतवादी सिद्धान्त (जिसका मुख्य प्रतिपादक आस्टिन है) के सर्वव्यापी दावा के विरुद्ध एक विद्रोह है। आदर्शवादों और अद्वैतवादी सम्प्रभुता के विचारक राज्य को सातवें आसमान तक उठा देते हैं। शब्द जाल द्वारा वे राज्य की सत्ता को थोप और व्यक्ति को दास तुल्य बना देते हैं। बहुलवाद इसी सर्वाधिकारवादी दृष्टिकोण और प्रभुसत्ता की परम्परागत धारणा पर आधारित करता है। बहुलवादियों का दावा है कि मानव जीवन बहुमुखी है तथा “मानव-प्रकृति अनेक प्रकार के पार्थिक, सामाजिक, धार्मिक, व्यावसायिक, राजनीतिक आदि अनेक धर्मों की प्राप्ति में सत्सम समुदायों में अभिव्यक्त होती है और इनमें से कोई भी समुदाय दूसरे से नतिव अथवा व्यावहारिक दृष्टि से थोप नहीं है।” राज्य न तो सर्वशक्तिमान है, न सर्वव्यापी और न सर्वधोष। मनुष्य की विभिन्न प्रकार की शक्तियों की पूर्ति राज्य अकेले नहीं कर सकता। राज्य भी अनेक मानवीय

की भांति एक है। अतः इसे सम्प्रभुता पर एकाधिकार करने की इजाजत नहीं दी जा सकती। सधोपम बहुलवाद राज्य को मन्त्र के लिए आवश्यक मानते हुए भी, नागरिकों के बल्याण के लिए राज्य से उनकी प्रभुसत्ता छीन लेना चाहता है।

**बहुलवाद का जन्म और प्रचार—**बहुलवाद के जन्म और प्रचार का प्रथम ब्रिटेन में वामपंथी विचारकों को है। यह विचारधारा प्रथम महायुद्ध के वातावरण में जन्मी और फैली थी। युद्ध में सत्तन्त्र राष्ट्रों के नेताओं ने मोली-भाली जनता की राष्ट्रीय भावनाओं को भड़का कर और राष्ट्र भक्ति के नाम पर महायुद्ध के समानवीय व प्रगतिशक्त कार्यों का सहो सिद्ध करने की कोशिश की थी। सम्प्रभु राज्य को प्रादुर्भाव तथा ईश्वर तुल्य बताकर जनता से कहा गया कि राज्य निष्ठा से ही स्वतन्त्रता, नैतिकता एवं प्रगति संभव है। जर्मनी में कसर को ईश्वर तुल्य माना गया (जर्मनी के सम्राट को कैसर कहा जाता था)। प्रथम महायुद्ध में ब्रिटेनवासियों से भी 'सम्राट और देश' के नाम पर प्राण बलिदान करने का अनुरोध किया गया। यह सब प्रास्टिनवादी—हीगलवादी परम्परा के वातावरण में ही संभव हो सकता था। कुछ मानवतावादी दार्शनिकों ने इस निरकुशता में व्यक्ति के व्यक्तित्व, उसकी नतिकता एवं स्वतन्त्रता का हनन देखा। उन्होंने निरकुशतावाद की अनेक दृष्टिकाणा से आलोचना की। व्यक्ति के व्यक्तित्व एवं स्वतन्त्रता पर जोर देते हुए उन्होंने सभा को राष्ट्र जीवन में उच्च स्थान दिया। इन दार्शनिकों की विचारधारा अद्वैतवादी—प्रादुर्भाववादी दृष्टिकोणों के विपरीत थी। अतएव "यथा नाम तथा गुण" की कहावत को चरिताथ करते हुए इस प्रादुर्भाववादी का नाम बहुलवाद पड़ा।"

**बहुलवाद के प्रमुख सिद्धांत और मांगें—**बहुलवाद राज्य को सम्प्रभुता पर तीन और अधिकार करता है। प्रथम यह राज्य को न तो समाज के प्रथम भाग अथवा अग्रणी से पहले का मानता है और न अग्रणी। दूसरे यह राज्य को सम्प्रभुता छीनकर प्रथम मानवीय सधों में बांट देना चाहता है। तीसरे, यह राज्य को कानून के ऊपर नहीं अपितु कानून को राज्य के ऊपर और राज्य से लगभग स्वतन्त्र मानता है। इसकी मुख्य मांगें (सिद्धांत) निम्नांकित हैं—

(1) राज्य समाज के प्रथम मानवीय सधों की भांति है—बहुलवादियों का मत है कि मानव जीवन के अनेक स्तर होते हैं जिनकी पूर्ति के लिए मनुष्य विविध सधों का निर्माण करता है। इन सभी सधों का मानव जीवन में राज्य के समान ही महत्त्व होता है और लोग इन सधों के नियमों का पालन ही राज्य की विधियाँ की तरह करते हैं। इन सधों का जन्म और विकास भी राज्य से नहीं हुआ है। सभी स्वतन्त्र रूप से जन्मे हैं और उपयोगिता की दृष्टि से भी ये सधें जैसे विद्यालय, श्रमिक सधें, कीड़ा-कृषक, व्यावसायिक मण्डल आदि मनुष्य के लिए अधिक महत्त्वपूर्ण और प्राकृतिक हैं। अतः राज्य को इन सधों की तुलना में कम ही महत्त्व माना जा सकता है। राज्य, दूसरे मानवीय सधों की भांति ही है और प्रभुसत्ता को अपनी बपीली बना लेने का उस कोई अधिकार नहीं है।

(2) प्रभुसत्ता सघों में बांट दी जाये—बहुलवादी राज्य को सवशक्तिमान नहीं मानते। वे उसे अपरिमित शक्तियाँ देकर दृढ़ बनाने अथवा उसके सर्वाधिकार-वादी बनाने के विरुद्ध हैं। सगठन की दृष्टि से भी उनकी मान्यता है कि कई दूसरे मानवीय सघ राज्य की भाँति ही दृढ़ और शक्तिशाली होते हैं। लास्की ने ऐसे कितने ही उदाहरण दिये हैं जबकि सघों के विरोध के कारण राज्य को अपनी नीति बदलनी पड़ी है। 1916 में अमरीका में रेलवे कर्मचारियों ने अनिश्चित कालीन हड़ताल की घमकी देकर कांग्रेस को “दिन में आठ घण्टे से अधिक काम नहीं” का कानून बनाने के लिए विवश कर दिया था। भारत में ‘रोलेट एक्ट’ (1918) और ‘हिंदू कोड बिल’ के विरोध भी इसके उदाहरण हैं। अतः बहुलवादियों के अनुसार प्रभुसत्ता के सिद्धांत को व्यावहारिक दृष्टि से सही नहीं कहा जा सकता। उनकी माँग है कि “समाज चूँकि सघात्मक है, इसलिए सत्ता भी सघात्मक होनी चाहिये।”

(3) सम्प्रभुता की धारणा विश्वकल्याण के लिए घातक है—आधुनिक युग में जब ‘एक विश्व—एक राज्य’ का स्वप्न साकार करने का प्रयास किया जा रहा है, सम्प्रभुता की अद्वैतवादी धारणा इसमें बहुत बाधक है। लास्की लिखता है कि “एक राज्य को दूसरे राज्य के साथ किस प्रकार रहना चाहिये, इसके निर्णय का अधिकार एकमात्र उसी राज्य को नहीं दिया जा सकता।” “ब्रिटेन को भकेले इस बात का निर्णय नहीं करना चाहिये कि वह किस प्रकार के शास्त्रास्त्र बनायेगा और दूसरे देशों से किन लोगों को अपने यहाँ आने देगा। इन मसलों का असर सवमान्य जनता के जीवन पर पड़ता है और उनकी व्यवस्था के लिए एक सुसंगठित विश्व सगठन की आवश्यकता है। यदि मनुष्यों को महान मानव समाज में रहना है तो उन्हें सहयोग भूलक व्यवहार सीखना होगा। एक विश्वराज्य में, उसका निर्माण चाहे जिस प्रकार हो और उसमें चाहे जिस मात्रा में विकेन्द्रीकरण हो, परन्तु प्रभुसत्ता के लिए स्थान नहीं है।”<sup>8</sup>

(4) राज्य कानून से ऊपर नहीं—बहुलवाद यह नहीं मानता कि कानून का स्रोत केवल राज्य होता है। बहुलवादियों की मान्यता है कि जितना कानूनी अस्तित्व राज्य का होता है उतना ही कानूनी अस्तित्व मनुष्य द्वारा बनाये गये अन्य सघों का होता है। यदि राज्य इस बात पर अड़ जाये कि वह अपने अलावा किसी अन्य मानवीय सघ को नहीं रहने देगा तो राज्य का अस्तित्व समाप्त हो जायेगा। कानून की सत्ता राज्य की अपेक्षा नहीं करती। राज्य कानून को नियंत्रित नहीं करता वरन् कानून राज्य की शक्ति को मर्यादित करता है। प्रयाग भी कानून का आधार होती है। डिग्वी का मत है कि “कानून राजनीतिक सगठन से स्वतंत्र, उससे अछूट और पूर्वानुगत होता है। यह प्रेरणाओं से न बनकर तथ्यों और ठोस आवश्यकताओं के आधार पर बनता है।” फिर इसे सप्रभु का आदेश कैसे कहा जा सकता है। अब का विश्वास है कि “आने वाले युग में वर्तमान राज्य एक राष्ट्रोत्तर राज्य (Supernational State) के प्रदेश बन

जायेंगे। किन्तु इस राष्ट्रोत्तर राज्य की स्थिति से पूर्व अन्तर्राष्ट्रीय समाज को सम्प्रभुता की भावना त्यागकर भाग्य बढ़ना होगा।”

(5) विकेंद्रित राज्य का समयन—कायक्षेत्र बढ़ जाने से प्राधुनिक राज्य काम के बोझ से दब गया है। धर्म, शिक्षा, संस्कृति, व्यवसाय आदि के क्षेत्र में राज्य को हस्तक्षेप करने की क्या जरूरत है। राज्य के इस बोझ को दूर करने और कायकुशलता को बढ़ाने के उद्देश्य से बहुलवादी विकेंद्रित राज्य (Decentralised State) का समयन करते हैं। मैकाइवर का मत है कि “सर्वसामर्थ्य (Omnipotence) का अर्थ अक्षमता और असामर्थ्य होता है।”

(6) कायगत चुनाव पद्धति का पक्षधर—बहुलवाद प्रादेशिक आधार पर निवासे प्रणाली को सत्तोपजनक नहीं मानता। इस प्रणाली से विभिन्न जातियाँ, हिंदू आदि का उचित प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता है। बहुलवादियों का विचार है कि विधान सभा के सदस्यों का निर्वाचन उन विभिन्न व्यावसायिक, धार्मिक, सांस्कृतिक व शिक्षा संबंधी समुदायों के हाथ में रहना चाहिये जिनके रूप में मनुष्य का सामुदायिक जीवन अभिव्यक्त होता है।

(7) नैतिकता सर्वोपरि—बहुलवाद राज्य की शक्ति से भी बड़ी एक शक्ति का अस्तित्व मानता है। इसे बहुलवादी मानवता या नैतिकता की शक्ति कहते हैं। राज्य की शक्ति सर्वोपरि नहीं है। प्रत्येक मनुष्य को यह अधिकार है कि वह चाहे तो राज्य के प्रति भक्ति अथवा निष्ठा रखे। यदि किसी की अंतरात्मा राज्य की व्यवस्था को न्याय और सदाचार के प्रतिकूल माने तो उसे यह अधिकार हो कि वह राज्य के आदेशों को न माने। राज्य की सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्नता की बात निराधार है। अतः “सम्प्रभुता की धारणा को राजनीति शास्त्र से निकाल देना चाहिये।”

बहुलवादी विचारकों में गियस, मेटलण्ड, फिगिस, वॉकोर, दुर्लॉम, कोल मैकाइवर, लिण्डस, बाकर, डिग्वी, ज़ेब, मिस फॉलेंट और सास्की मुख्य हैं।

### आलोचना बहुलवाद की दुर्बलताएँ

आलोचना बहुलवाद की दुर्बलताएँ—बहुलवाद के दोषों को निम्नांकित क्रम में व्यक्त किया जा सकता है—

(1) राज्य अथ्य समुदायों के स्तर का नहीं है—इसमें कोई सदेह नहीं कि सामाजिक जीवन में सामाजिक, व्यावसायिक, धार्मिक व आर्थिक सभा का बहुत महत्त्व है, लेकिन यह मानना शरारतपूर्ण है कि राज्य भी इही मानव सभा की भाँति है। यदि राज्य को अथ्य सभा की भाँति मान लिया जाय तो समाज में जमल का कानून फल जायगा। यदि सभी सभा में आपसी विवाद उठ खड़ा हुआ तो उगका नियम मुश्किल हो जायगा।

(2) प्रभुसत्ता के विभाजन का अर्थ है उसका नाश करना—बहुलवादी प्रभुसत्ता



को विभिन्न मानवीय सधों में बाँट देने के पक्ष में हैं। लेकिन प्रभुसत्ता के विभाजन का अर्थ उसे नष्ट करना है। प्रभुसत्ता के बिना राज्य अपने और दूसरे सधों के सम्बन्धों को, सधों के आपसी सम्बन्धों तथा सधों व उनके सदस्यों के सबधों को संतुलित नहीं रख सकता। भिन्न भिन्न लोग अपनी इच्छानुसार अलग अलग सधों की प्राज्ञाओं को अस्थाई रूप से मानेंगे। वे लोग विभिन्न सधों को अस्थाई रूप से सम्प्रभु मानेंगे। 'प्र' राज 'विद्यार्थी सध' को सम्प्रभु मानेगा तो कल 'शिक्षक सध' को और परसों 'भाष्य समाज' को। ऐसी परिस्थिति में राज्य अशक्त और व्यर्थ बनकर मुहं ताकता रहेगा। बहुलवादी लास्की राज्य को कल्पवृक्ष की भाँति बनाना चाहता है जो कठिन ही नहीं असंभव है। ऐसा राज्य न कभी हुआ है और न कभी होगा।

(3) सम्प्रभुता का विभाजन व्यक्ति की प्रगति और स्वतंत्रता में बाधक होगा—राज्य की सम्प्रभुता में क्षति और विभिन्न सधों के अस्तित्व और उनकी शक्ति में वृद्धि के फलस्वरूप व्यक्ति राजनीतिक नेताओं जैसे नये सामन्तों के हाथ में कठपुतली बन जायेगा। डा० गणेश प्रसाद के अनुसार "प्रो लास्की को भी ऐसी संभावना का ज्ञान था, किंतु उसकी योजनाओं में कोई उपाय नहीं दिखाई देता जो इस परिस्थिति से व्यक्ति को बचा सके।"<sup>10</sup> इस तक का समयन करते हुए जिमस ने चेतावनी दी है कि "जो लोग राज्य की निरक्षरता की बात करते हैं वे इस साधारण सत्य की उपेक्षा करते हैं कि समीप के पड़ोसी के अत्याचार के समान दूसरा अत्याचार नहीं होता। सध जितना ही छोटा होगा उसना ही अधिक कठोर आपके जीवन व कार्यों पर प्रतिबाध होगा।"<sup>11</sup>

(4) व्यक्तिगत नतिकता का एक हानिकारक—बहुलवादी, जिसमें लास्की प्रमुख है, सम्प्रभुता की धारणा को नतिकता के विरुद्ध बताते हैं। यदि कानून को नतिकता की व्यक्तिगत कसौटी पर कसा जाने सगेगा तो फिर उसका लागू करना असंभव होगा। लोगों का नैतिकता का अर्थना मापदण्ड होता है। जिस चीज को एक व्यक्ति अनैतिक समझता है, दूसरे की दृष्टि में वह नैतिक हो सकती है। अतः व्यक्तिगत नैतिकता का एक अव्यावहारिक व समाज के लिए हानिकारक है। कानूनों का निर्माण करते समय व्यक्तिगत नतिकता की अपेक्षा सामाजिक नतिकता की ध्यान में रखा जाता है और रक्षना भी चाहिये।

(5) राज्य की प्रभुता ही जनता को कानून का पालन करने के लिए विवश करती है—यह सही नहीं है कि कानून का स्रोत राज्य नहीं बल्कि 'याय और सामाजिकता की भावना है। याय और सामाजिकता की भावना से उत्पन्न नियम तभी कानून बनते हैं जब राज्य उन्हें मान्यता देता है और उनके पीछे शक्ति निर्धारित करता है। यदि यह न हो तो समाज में सबत्र अव्यवस्था और अराजकता फैल जाय। लोगो की सम्पत्ति, जीवन और धार्मिक की रक्षा न हो सके। अतः कानून राज्य की चाहे अपेक्षा न करता हो उसका पालन राज्य के बिना संभव नहीं है।

10 पूर्वोक्त पुस्तक पृ० 282।

11 Zimmern Political Thought," pp 322 2

(6) बहुलवाद काल्पनिक शत्रु पर प्रहार करता है—बहुलवादी जिन मद्देत शत्रु पर धातमण करते हैं वह केवल काल्पनिक है। हीगल के अनुयायियों को छाड़कर कोई भी प्रभुसत्ता के परम्परावादी समयका मे राज्य सस्था व सवसक्तिमान होने का दावा नहीं करता। मदेत ठीक लिखता है कि “राज्य अपनी चरम बौद्धिक प्रभुता का बलिदान किय बिना भी नैतिक उत्तरदायित्वा को स्वीकार कर सकता है, अपना काय क्षेत्र सीमित कर सकता है, स्थानीय विवेकीकरण और वय स्वाधों के प्रतिनिधित्व का अवसर दे सकता है। नोदा, हास, रूमो प्रादि परम्परावादी सिद्धान्तवादिया म त कोई भी इस बात का दावा नहीं करता कि राज्य की सत्ता की आलोचना करना, या उसकी चुनौती देना, उसकी अवज्ञा या उसका विरोध करना अनैतिक, अप्रामाणिक, तर्कहीन अथवा असामाजिक या अव्यावहारिक ही है।”<sup>11</sup>

(7) बहुलवाद अस्पष्ट है—अन में, बहुलवादी यह स्पष्ट करने म असमर्थ रह हैं कि वे चाहते क्या हैं? यदि वे राज्य को अय सभी की भांति ही रखना चाहते हैं तो क्या वे अनिवाय राज्य और अनिवाय नागरिकता को समाप्त कर देंगे? यदि वे अय मानवीय समुदायो को अधिकाधिक स्वतन्त्र और स्वायत्तशासी बनाने के पक्ष म हैं तो वे व्यथ मे इस अम मे पड जाते हैं कि मद्देतवादी इसके विरुधी हैं।

### बहुलवाद की देन और महत्त्व

इन दोषों के बावजूद बहुलवाद की देन को अस्वीकार नहीं किया जा सकता। इसने मद्देतवादी सम्प्रभुता की धारणा पर चोट की है जिसके आधार पर राज्य समय समय पर व्यक्ति की स्वतन्त्रता का अवहरण करता रहा है। इसने जगत् के समक्ष इस तथ्य को उभारा है कि दो, चार या पाँच वय मे होने वाले चुनावों द्वारा मानवीय इच्छाभा की पूर्ति और सच्चे जनतन्त्र की स्थापना नहीं हो सकती। वास्तविक जनतन्त्र केवन बहुलवादी व्यवस्था मे ही सम्भव है। अत मे, बहुलवाद ने विश्व शांति के लिए राज्य की प्रभुसत्ता पर नियन्त्रण की जा बात की है वह अत्यंत महत्त्वपूर्ण है। विश्व-शांति की स्थापना के लिए सम्प्रभुता की धारणा मे सुधार आवश्यक है।

### अभ्यासार्थ प्रश्न

1 सम्प्रभुता की परिभाषा दीजिये। इसक लक्षणों की विवेचना कीजिए।  
(राज० 1979)

2 ‘वैधानिक सम्प्रभुता’ और लोकप्रिय सम्प्रभुता म क्या भेद है? जनतांत्रिक राज्य मे किस प्रकार इन दोनों का मेल स्थापित होता है?

3 निम्नलिखित मे अन्तर स्पष्ट कीजिए—

(i) वैधानिक तथा राजनीतिक सम्प्रभुता (Legal and political sovereignty) (राज० 1971)।

(ii) विधित और यथाथ सम्प्रभुता (De Jure and De facto Sovereignty)। (राज० 1971)

- 4 सम्प्रभुता विषयक आस्टिन के सिद्धांत का सिंहावलोकन कीजिए और उस पर बहुलवादियों के आक्षेपों की विवेचना कीजिए। (राजस्थान 1971)
- 5 बहुलवाद से क्या तात्पर्य है? सम्प्रभुता संबंधी सिद्धांत के विरुद्ध इनके तर्कों की व्याख्या कीजिए। (राज० 1972, 1975)
- 6 आस्टिन द्वारा प्रतिपादित सम्प्रभुता के सिद्धांत का विवेचन कीजिए। (राज० 1974, 1976, 1978, 1981)
- 7 बहुलवाद की मुख्य मायताओं का परीक्षण कीजिए।

‘यह सिद्ध करने में मेरी रुचि रहेगी कि शक्ति सामाजिक विज्ञानों की आधारभूत अवधारणा है

—बर्ट्रैंड रसेल

सभी सामाजिक विज्ञानों में शक्ति की धारणा से इतना अधिक कोई भी सम्बन्धित नहीं है जितना कि राजनीति शास्त्र। भरस्तू से लेकर आज तक के सभी राजनीति शास्त्र वेत्ताओं ने जो भी लिखा है उसके विश्लेषण से सदेह नहीं रह जाता कि शक्ति उनके अध्ययन की वह केन्द्रीय धारणा रही है, जिसके सहारे उन्होंने राजनीति को समझने समझाने का प्रयास किया है। भरस्तू से पहले भी कौटिल्य ने शक्ति को सांसारिक जीवन का आधार माना और राजनीति को दण्ड-शक्ति की नाम दिया। मैकियावेली का सारा अध्ययन शक्ति की घुरी घूमता है। राजा कैसे शक्ति प्राप्त करे उसे कैसे बनाये रखे, उसमें कैसे विस्तार करे, इन्हीं बातों के चिंतन में उसने सारा जीवन लगा दिया। हांभ ने अपने लिबायर्षों में शक्ति प्राप्त करने की मनुष्य की ‘प्रविच्छिन्न’ व अनवरत इच्छा बताया। ट्रोटेस्के और नीत्शे का चिंतन भी शक्ति के इवगद घूमा। प्राधुनिक विद्वान तो राजनीति को शक्ति का विज्ञान ही कहते हैं, जिसकी चर्चा प्रथम अध्याय में की जा चुकी है। यहाँ हम शक्ति की व्याख्या और उसके विभिन्न पक्षों पर विचार करेंगे।

शक्ति की परिभाषा और महत्त्व—राबर्ट डहल के अनुसार शक्ति स्रोतों के पारस्परिक सम्बन्धों की ऐसी विशेष स्थिति का नाम है जिसके अंतर्गत एक पक्ष द्वारा दूसरे पक्ष को प्रभावित करके उसके कुछ ऐसे कार्य कराये जा सकते हैं जो उसके द्वारा अचानक न किये जाते।”

बर्ट्रैंड रसेल अनुसार “एक का दूसरे के ऊपर नियंत्रण शक्ति है।”

हबर्ट गोल्डहर्मेर और एडुअर्ड गिल्स का “मंडा में, “अपने उद्देश्यों के अनुसार दूसरे के व्यवहार को प्रभावित करने की योग्यता का नाम शक्ति है।”

श्यामन बगर के अनुसार शक्ति का अर्थ है ‘दूसरा पर अपनी इच्छा थोपने की योग्यता तथा प्रसवीकृति की दशा में प्रभावशाली प्रतिबन्धों पर विश्वास।”

मार्गों-थो के शब्दों में शक्ति का अर्थ है “दूसरे मनुष्यों के मस्तिष्क और कार्यों पर किसी मनुष्य का अधिकार व शक्ति।”

टॉनी ने इसकी परिभाषा करते हुए इसे “उसी ढंग से जैसा वह या वे चाहते हो किसी व्यक्ति या समूह की योग्यता” बताया है।

अर्नाल्ड होस्त के अनुसार “अपनी इच्छा को क्रियान्वित कर सकने की योग्यता” का नाम शक्ति है।

मैकाइयर के शब्दों में “शक्ति व्यक्तियों तथा व्यवहारों को नियंत्रित करने तथा निर्देशित करने की क्षमता है।”

राबर्ट ब्रायसट्रेड के अनुसार “शक्ति बल प्रयोग की योग्यता है न कि उसका वास्तविक प्रयोग।”

व्यापक रूप से शक्ति का अर्थ है—एक व्यक्ति या समूह की वह योग्यता या सामर्थ्य जिसके द्वारा वह किसी दूसरे व्यक्ति या समूह से अपनी इच्छानुसार कार्य करा सके, और जिस कार्य को वह ठीक न समझता हो दूसरे व्यक्ति या समूह को उस कार्य को करने से रोक सके।

राजनीति विज्ञान की यह मूल धारणा है। एरिक काफमन ने इसे राज्य के प्राधारभूत तत्व के रूप में स्वीकार किया है। उसके विचार से राज्य का मूल उद्देश्य “शक्ति की वृद्धि, विकास और प्रदर्शन” ही है। राज्य शक्ति का दावा करता है, उसकी अभिव्यक्ति करता है उसे बनाये रखना चाहता है, उसका विकास और उसके थेप्टतम रूप को पाना चाहता है। युद्ध में ही राज्य का सही रूप स्पष्ट होता है और युद्ध की विजय ही यह मानदण्ड निश्चित करती है कि कौन राज्य सही है।

राजनीति को शक्ति से पृथक् करना असंभव है। शक्ति उसके अध्ययन का केन्द्रबिन्दु है। राजनीति शास्त्र के अध्ययन को यह व्यावहारिक बनाती है, उसके क्षेत्र का विकास करती है और उसे सत्ता व नियन्त्रण तक ही सीमित नहीं रहने देती। शक्ति के महत्त्व की चर्चा करते हुए राबर्ट ब्रायसट्रेड लिखता है कि “शक्ति समाज की प्राधार-भूत सुव्यवस्था का सहारा है। जहाँ सुव्यवस्था है वहाँ शक्ति का अस्तित्व अवश्य पाया जाता है। शक्ति प्रत्येक संगठन के पीछे है और प्रत्येक संरचना को बनाये रखती है। शक्ति के अभाव में न तो कोई संगठन हो सकता है और न कोई व्यवस्था।”

शक्ति की धारणा और उसकी महत्ता का सबसे विस्तृत विश्लेषण हमें लासवेल और कप्लन की रचनाओं में मिलता है। वे लिखते हैं कि “शक्ति की अवधारणा संभवतः समस्त राजनीति की मूल अवधारणा है, राजनीतिक प्रक्रिया का अर्थ है शक्ति को आकार देना, शक्ति का वितरण करना और शक्ति का उपयोग करना।” लासवेल ने कर्टलिन के इन विचारों का प्रशंसा के साथ उल्लेख किया है कि “राजनीति विज्ञान, एक सद्धातिक अध्ययन के रूप में, मनुष्यों के पारम्परिक सम्बन्धों के साथ जुड़ा हुआ है, ऐसे संबंधों के साथ जिनका उद्देश्य समूहबद्धता और प्रतिस्पर्धा के क्षेत्र में हो सकता

आज्ञाकारिता और नियंत्रण के क्षेत्र में भी, जहाँ तक वे किसी वस्तु के उत्पादन और उपयोग की खोज में लगे हुए नहीं हैं, परन्तु दूसरे मनुष्यों को अपनी इच्छा के सामने झुकाना चाहते हैं। राजनीतिक सम्बन्धों का लक्ष्य सदा ही मनुष्यों के द्वारा शक्ति की खोज है।”

शक्ति बल (Force) और नियंत्रण (control) में अन्तर—शक्ति के समा नायक और भी कई शब्द हैं जैसे बल, नियंत्रण, प्रभाव, सत्ता आदि। कई बार इन विभिन्न शब्दों का प्रयोग बदल-बदल कर होता है, लेकिन ये सब आधारभूत रूप से एक-दूसरे से भिन्न हैं। इनमें प्रभाव, सत्ता आदि की व्याख्या यथास्थान भागों की गयी है। यहाँ शक्ति और बल तथा नियंत्रण में भेद स्पष्ट करना आवश्यक है।

शक्ति और बल—शक्ति छुपा हुआ बल है, जबकि बल प्रगट दिखाई देने वाली शक्ति है तथा सत्ता मस्थापित शक्ति है। शक्ति धोखापट्टी चालबाजी, बेईमानी पर आधारित हो सकती है, लेकिन बल उसका एक असम्प्य (हिंसक) रूप है। जब हम बल की बात करते हैं तो हमारे मस्तिष्क में उसका वह भौतिक पक्ष उभरता है जिसके द्वारा दूसरे को दबाया जा सकता है जिसे हम माघारण भाषा में डपट्टे के जोर से दबाना कहते हैं। शक्ति की तुलना में बल बहाव, शारीरिक भय, धमकी, धातक, सैनिक प्रभुत्व आदि पर निर्भर है।

शक्ति और नियंत्रण—शक्ति की तुलना में नियंत्रण एक व्यापक शब्द है। इसमें शक्ति की अपेक्षा कुछ कम केन्द्रित शक्ति की भावना निहित है। नियंत्रण विधायनी, कायकारी, यायिक, वित्तीय प्रशासकीय, लोकप्रिय, अलोपप्रिय आदि हो सकता है। नियंत्रण शक्ति के काफी निकट है, सिर्फ इसमें और शक्ति में अन्तर यह है कि जहाँ नियंत्रण में शक्ति के जोर पर आग्रह होता है वहाँ अभिव्यक्ति के मायने में वह विपरीत हुई प्रतीत होती है।

### शक्ति के स्रोत और प्रकार

सामाजिक संगठना में माधन तथा कई प्रकार के अन्य तरीकों के मेल मिलान पर शक्ति निर्भर होती है। इसलिए शक्ति के स्थान, काल और स्थिति के अनुसार अनेक स्रोत हो सकते हैं फिर भी कुछ महत्वपूर्ण स्रोत निम्नांकित हैं—

(1) ज्ञान (2) प्राप्तिशील (धार्मिक या भौतिक साधन) (3) संगठन (4) प्रतिष्ठा या सत्ता (5) विश्वास, आदर और हित (6) विचारधारा, (7) परम्परा तथा (8) करिष्मा या चमत्कारी मनुष्य।

जहाँ तक शक्ति के स्वरूप अपेक्षा प्रकार का सम्बन्ध है, राबर्ट डायसटेल ने यह चार भागों में बाँटा है—(1) प्रत्यक्ष एवं वृक्ष शक्ति, स्वयं प्रत्यक्ष ही रहती है, बल और सत्ता उसका अन्तर्गत है। (2) समनात्मक तथा अदमनात्मक, बल शक्ति का समनात्मक रूप है जबकि प्रभाव उसका अदमनात्मक रूप है। (3) औपचारिक व अऔपचारिक, औपचारिक शक्ति संविधान या कानून द्वारा निश्चित होती है। यह पद से निहित होता है। यह शक्ति का सरचनात्मक व संगठनात्मक रूप भी होता है।

अनौपचारिक शक्ति इसके विपरीत लोगों के आपसी संबंधों में निहित होती है। (4) प्रत्यक्ष व परोक्ष, शक्ति का प्रत्यक्ष रूप हम तब देखने को मिलता है जबकि उसका धारक स्वयं उसका (शक्ति का) प्रयोग करता है। इसके विपरीत जब वह (धारक) अपने अधीनस्थ लोगों के माध्यम से उसका प्रयोग करता है तब हम शक्ति के परोक्ष या अप्रत्यक्ष स्वरूप का दशन होता है।

के द्रीयकरण, क्षेत्रीयता, मूल्य, प्रवाह मात्रा, शक्ति के प्रयोग और उसके परिणाम के आधार पर भी शक्ति का वर्गीकरण किया जा सकता है, लेकिन उन सबके मूल में वायसटेट द्वारा बताया गया विभाजन दखा जा सकता है। यही वर्गीकरण सगत और अथपूर्ण है।

शक्ति का प्रयोग और सीमाएँ—मनमाने ढंग से शक्ति का प्रयोग नहीं हो सकता। विभिन्न अनुशास्तियों (Sanctions) और साधनों—जैसे पुरस्कार देना, दण्ड देना, आर्थिक लाभ देना या रोकना आदि—द्वारा ही इसका प्रयोग संभव है। कौटिल्य ने शक्ति प्रयोग के लिए चार साधन—साम, दाम, दण्ड, भेद—बताए हैं। चूंकि शक्ति के प्रयोग में समय, देश, काल, आवश्यकता, संस्कृति और मूल्यों का महत्त्व होता है इसलिये ये अनुशास्तियाँ बदलती रहती हैं। जब किसी साधन से वाछनीय परिणाम नहीं मिलते तो उनके स्थान पर दूसरे साधनों का प्रयोग किया जाता है। कई बार एक साथ कई अनुशास्तियों का प्रयोग भी होता है।

लेकिन शक्ति का प्रयोग कभी निरपेक्ष या असीमित ढंग से नहीं होता। यह सदैव सापेक्ष होता है। अर्थात् शक्ति के प्रयोग की कुछ सीमाएँ भी हैं। इन सीमाओं का संबंध उस देश के इतिहास, परम्पराओं, धर्म, नैतिकता, स्वीकृति प्राप्त करने के तरीकों, विभिन्न समूहों के दबाव आदि से होता है। इसके अतिरिक्त, ये सीमाएँ शक्ति के प्रयोगकर्ता की क्षमता, उद्देश्य, आंतरिक, संबंधों, प्रतियोगिता, कार्यपद्धतियाँ, पर्यावरणात्मक कारकों आदि पर भी निर्भर होती हैं।

### प्रभाव (Influence)

प्रत्येक मनुष्य अपने व्यवहार द्वारा दूसरों पर कुछ न कुछ प्रभाव डालता है तथा दूसरों के व्यवहार से प्रभावित होता है। राजनीति शास्त्र चूंकि मानव व्यवहार का अध्ययन है इसलिए 'प्रभाव' के अध्ययन में इसकी रुचि स्वाभाविक है। राबर्ट डहल के अनुसार प्रभाव "व्यक्तिगत समूहों, समुदायों, संस्थाओं, राज्यों के माध्यम से संबंध का सूचक है। एक ऐसे सम्बंध का सूचक जिसमें एक कर्त्ता दूसरे को वह करने के लिए प्रेरित करता है जिसे वह पहले नहीं करता।" 2 काल क्रैडरिच के शब्दों में "प्रभाव एक गुप्त शक्ति है। 'युनाधिक रूप से यह शक्ति का अव्यक्त रूप है।' 3 एक व्यक्ति किसी

2 डहल, पूर्वोक्त पुस्तक, पृ० 40।

3 पूर्वोक्त पुस्तक, पृ० 124।

निश्चित क्षेत्र में उस सीमा तक दूसरे पर अपना प्रभाव रखे कहा जा सकता है जिस सीमा तक वह दूसरे व्यक्ति को, प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से डराये धमकाये बिना मांग परिवर्तित करने के लिए विवश कर दे। 'प्रभाव और प्रभावी का अध्ययन ही राजनीति है' (लासवेन)। यह 'जनतंत्र का हृदय' है। सरकार जनता पर प्रभाव डालती है, उनका प्रभावित होने से शासन कार्य सरल हो जाता है और जनता सरकार पर प्रभाव डालती है ताकि शासन रुचि के अनुसार चलता रहे। 'प्रभाव को स्वीकार करने के बाद दमन व शक्ति निरर्थक हो जाने हैं' (रोजे)।

प्रभाव की प्रवृत्ति व विशेषताएँ—प्रभाव स्वेच्छा पर आधारित होता है। इसमें 'दमन' की भावना नहीं होती। यह समाज (राजनीतिक व्यवस्था) में प्रचलित रूप में फैला रहता है। इसका कारण व्यक्तियों व समूहों का आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक और सांस्कृतिक रूप से प्रभावित होना है। जनतांत्रिक व्यवस्था में बहुत से लोग राजनीतिक प्रभाव प्राप्त करने की चेष्टा में लगे रहते हैं, लेकिन सभी को एक ही सफलता नहीं मिलती और राजनीतिक प्रभाव में असमानता बनी रहती है। इस असमानता का मूल में माघना का वितरण की असमानताएँ राजनीतिक साधनों के उपयोग की कुशलता में कमीवशी तथा उद्देश्य के लिए साधनों के उपयोग की भिन्नताएँ आदि कारण रहते हैं। ये समस्त कारण एक विशेष चक्रवर्ती प्रक्रिया में घूमते रहते हैं। विशेष प्रभाव रखने वाले वर्ग को समाज में अभिजन (Elite) या राजनैताओं का समूह कहा जाता है।

प्रभाव की दूसरी विशेषता यह है कि इसका मापन मुश्किल है। प्रभाव के अस्तित्व, दिशा और मात्रा को केवल सैद्धांतिक तौर पर ही मापा जा सकता है, व्यवहार में यह जानना कठिन है कि कौन किसको प्रभावित कर रहा है, उसकी मात्रा कितनी है, और उसका प्रभाव कितनी देर रहेगा। इसका मूल कारण यह है कि प्रभाव गुप्त सखिष्ठ और अस्पष्ट होता है और हमारी आंतरिक धारणाओं (विचारों, विश्वासों) आदि पर निर्भर होता है।

तीसरे, प्रभाव तात्कालिक और वास्तविक भी हो सकता है। तथा सम्भाव्य भी। प्रभाव स्थाई और अस्थायी भी होता है। दो सघटनाओं के मध्य प्रभाव की जो व्यवस्था पाई है वह उसमें वृद्धि हो सकती है अथवा घट सकती है। राजनीतिक व्यवस्था में इसमें घट बढ़ हो सकती है, लेकिन इसका लोप नहीं हो सकता।

प्रभाव के स्रोत—सम्पत्ति, भौतिक या शारीरिक सामर्थ्य, व्यक्तिगत आकर्षण, वायकुशलता या क्षमता आदि प्रभाव के प्रमुख स्रोत हो सकते हैं। यह उन उद्देश्यों साधना और किया विधियाँ पर भी निर्भर करता है जिनके लिए इसका प्रयोग किया जाना है। इतना ही नहीं राजनीति में सहयोगिता व साधनों की कुशलता और विरोधियों के विरोध का प्रभाव भी पड़ता है।



## प्रभाव और शक्ति (Influence and Power)

दोना अवधारणाएँ काफी मिलती-जुलती हैं। इनमें निम्नांकित समानतायें और असमानताएँ हैं—

समानतायें—(1) दोनों बौद्धिक और सम्बन्ध आत्मक हैं तथा दोनों एक दूसरे को मजबूत बनाती हैं। एक दूसरे की पूरक हैं।

(2) दोनों वैधता (Legitimacy) पाने के बाद प्रभावशाली होती हैं।

(3) दोनों को एक दूसरे की आवश्यकता रहती है क्योंकि प्रभाव शक्ति को पैदा करता है और शक्ति प्रभाव को। कभी कभी तो यह जानना कठिन हो जाता है कि प्रभावित व्यक्ति में व्यवहार परिवर्तन शक्ति के कारण हुआ है या प्रभाव के कारण।

असमानतायें—(1) शक्ति दमनात्मक होती है। उसके पीछे अनुशास्तियाँ होती हैं। जिस पर शक्ति का प्रयोग होता है उसके पास उसे स्वीकार करने के अतिरिक्त विकल्प नहीं होता। प्रभाव इसके विपरीत अनुशास्तिक होता है। प्रभावित व्यक्ति के पास विकल्प होता है कि वह इसे स्वीकार करे या नहीं अर्थात् प्रभावित हो या नहीं प्रभावित हो।

(2) शक्ति धारक के पास स्वतन्त्र तत्व के रूप में रहती है। उसका प्रयोग धारक दूसरे की इच्छा के विरुद्ध कर सकता है। लेकिन प्रभाव सबधात्मक होता है और उसका आधार प्रभावित व्यक्ति की सहमति या स्वीकृति होती है।

(3) शक्ति को कुछ गैर-जनतांत्रिक माना जाता है। वह प्रति शक्ति पैदा करती है और भय पर आधारित होती है। प्रभाव, इसके विपरीत, जनतांत्रिक है, वह स्वेच्छा पर आधारित होता है।

(4) प्रभाव स्थापित हो जाने पर शक्ति अनावश्यक हो जाती है, लेकिन शक्ति के प्रयोग के साथ प्रभाव समाप्त नहीं होता। शक्ति चाहे कितने परिमाण (मान) में हो, उसे किसी न किसी प्रकार प्रभाव के सहारे की आवश्यकता पड़ती है।

(5) शक्ति का प्रयोग निश्चित, सीमित और स्पष्ट होता है, प्रभाव गुप्त, अस्पष्ट और अस्पष्ट होता है।

(6) एक व्यक्ति शक्ति रखते हुए भी प्रभावहीन हो सकता है। इतिहास में बहुत से अधिनायक ऐसे अधिनायक ऐसे हुए हैं। इसके विपरीत ऐसा भी व्यक्ति हो सकता है जिसका प्रभाव हो लेकिन उसके पास शक्ति (राजनीतिक) न हो। विनोबा भावे का प्रभाव था लेकिन उनके पास शक्ति या सत्ता नहीं थी। 25 मार्च 1971 से 16 दिसम्बर 1971 के मध्य मुजोबुरहमान की पूर्वी बंगाल में यही स्थिति थी, जबकि इस काल में पाकिस्तान के राष्ट्रपति का पूर्वी बंगाल में प्रभाव नगण्य था, हाँ। शक्ति और सत्ता दोनों उनके पास थी। उस प्रभाव वाले के पास शक्ति आ जाती है, लेकिन शक्ति वाले का प्रभाव बना रहे यह जरूरी नहीं है।

प्रभाव और सत्ता—सत्ता औपचारिक और सीमित होती है, लेकिन प्रभाव औपचारिक व सीमित नहीं होता। वह वास्तविक और व्यापक होता है। सत्ता निश्चित होती है, लेकिन प्रभाव यतिशील, तरल, अनिश्चित और अस्पष्ट होता है।

सत्ता में थोड़ा और अधीनस्थ ने सम्बन्ध विद्यमान होते हैं। अधीनस्थ थोड़ा क्रादेश को बिना तक, विचार और विकल्प के मानने के लिए बाध्य होता है। प्रभाव सम्बन्ध की एक घुली मिनी स्थिति है जो विवेक, विकल्प और निजी स्वीकृति पर ही निर्भर है।

सत्ता स्वयं ये कोई अधिकार, शक्ति या सामर्थ्य नहीं है। वह इन सबके बिना रह सकती है और कई बार रहती भी है। एक अयोग्य शासक जब अपने पद में क्रादेश देता है तो लोग पालन करते ही हैं, लेकिन प्रभाव स्वयं में एक शक्ति, सामर्थ्य और स्थिति है। प्रभाव में आकर लोग प्रातियों कर बैठते हैं और व्यवस्था को उससे पलट देते हैं। यही कारण है कि जनतन्त्र में प्रभाव को जितना महत्वपूर्ण माना जाता है, उतना शक्ति या सत्ता को नहीं। प्रभाव और सत्ता मिलकर राजनेताओं को शक्तिशाली बना देते हैं और शक्तिशाली बनने के बाद उनके प्रभाव का जनता सहजता से ग्रहण कर लेती है।

### सत्ता

(Authority)

‘सत्ता’ जिसे अंग्रेजी में ‘ऑथोरिटी’ कहते हैं, रोमन भाषा के ‘ऑथोरिटास’ (Auctoritas) से बना है, जिसका अर्थ ‘सलाह से अधिक कि तु क्रादेश से कम’ होता है। काल प्रोडरिल के शब्दों में ‘यह एक ऐसी सलाह होती है जिसकी आसानी से भ्रम-मानना नहीं की जा सकती।’

ड्यूबिन के ‘ग्लान्स यह’ संगठित समूह शक्तियों में शक्ति का प्रयोजन है।

रोवे के विचार से ‘सत्ता व्यक्तियों अथवा निजी समूहों का हमारे विषय में राजनीतिक नियम लेने तथा राजनीतिक व्यवहार को प्रभावित करने का अधिकार है।’

वेल्शन के शब्दों में, ‘सत्ता का अर्थ है कि सम्बन्धित लोगों की आम सहमति से ‘शक्ति’ का प्रयोग किया जाये अथवा प्रयोग करने की समता पदा की जाये।’

ग्रुनेस्को की 1955 में प्रकाशित एक रिपोर्ट के अनुसार ‘सत्ता’ उस ‘शक्ति’ का नाम है, जो स्वीकृत, सम्माननीय, गति और घोषितपूर्ण हो। ‘वक्तिसत्ता है कि सत्ता सामाजिक और आर्थिक दबाव का फल मात्र होती है तथा इस लागू करने के लिए बड़ी मात्रा में बल का प्रयोग किया जाता है।’

सत्ता की विभिन्न परिभाषाओं से यह स्वर उभरता है कि ‘सत्ता’ में एक प्रकार की ‘शक्ति’ निहित होने का भाव है, जो सम्प्रभुता में निहित ‘क्रादेश’ से कुछ कम किन्तु सत्ता या परामर्श से कुछ अधिक होती है। हबर्ट साइमन की धारणा इसका स्पष्टीकरण करती है कि ‘सत्ता को नियम लेने की शक्ति के रूप में परिभाषित

किया जा सकता है। यह वो व्यक्तियों के मध्य सम्बन्धों को व्यक्त करती है, जिनमें एक 'श्रेष्ठ' होता है और दूसरा 'अधीन'।" सत्ता का पालन इसलिये नहीं किया जाता कि वह श्रेष्ठ व्यक्ति या 'प्राधिकारी' द्वारा दी जाती है, अपितु इसलिये किया जाता है कि अधीन व्यक्ति की उसके पालन में सहमति होती है। यह तभी सम्भव है जबकि आदेश का स्रोत सही या उचित हो। भूत सामान्य स्वीकृति के साथ शक्ति के प्रयोग के उस उपकरण को सत्ता कहा जा सकता है जो नियमों द्वारा प्रविष्ट (Prescribe) या निर्धारित होती है। दौलत मान के विचार से, भट्ट विश्वास और आज्ञाकारिता की भावना इसके दो प्रचालक तत्व हैं।

**महत्त्व और भूमिका—**'सत्ता' राज्य और सरकार से भी अधिक प्राचीन और मौलिक है। सभ्यता के विकास से पहले भी मानव संगठन के कार्य नियम के रूप में सत्ता रही होगी, जो पशु पक्षियों के रहने के ढंग से स्वयंसिद्ध है। मनुष्य परिवार में रहे या अन्य किसी सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक या प्रशासनिक व्यवस्था में—उसके सामने किसी न किसी प्रकार की सत्ता आ खड़ी होती है, जिसका पालन उसे करना ही पड़ता है। परिवार में पिता के आदेश मानने पड़ते हैं तो दफ्तर में श्रेष्ठ अधिकारी के। समाज में मुखिया या धर्म गुरुओं के आदेश मानने पड़ते हैं तो समुदाय में धर्म सभों या राजनीतिक संगठनों के। सारांश यह कि कदम-कदम पर विविध रूपों में सक्रिय इस मायावी 'सत्ता' से सामना होता है। औपचारिक व अनौपचारिक, सरकारी और गैर-सरकारी सभी संगठनों में सत्ता की महत्वपूर्ण भूमिका होती है। पदक्रम में स्थित व्यक्तियों की भूमिकाओं के जाल में यह विद्यमान रहती है। इसके अनुसार ही वर्तमान और दायित्व निश्चित होते हैं। सत्ता न रहे तो समस्त मानवीय संगठन—चाहे राजनीतिक हो या गैर राजनीतिक—नष्ट भ्रष्ट हो जायेंगे, न तो व्यवस्थित ढंग से कार्य-सम्पादन होगा और न आचरण या व्यवहार के सम्बन्धों में रिश्तों का विकास हो सकेगा। इसलिए सत्ता मानवीय समुदायों के लिए एक अनिवार्य तत्व है। राज्य व्यवस्था की तो यह आत्मा है।

धनुदारवादी विचारक राजनीति शास्त्र में सत्ता की धारणा को सामाजिक स्थिरता और सभ्यता के आधार पर जारी रखना चाहते हैं, लेकिन उदारवादी इस सिद्धांत में व्यक्ति की स्वतंत्रता को खट मफसा हुआ पाते हैं। समाजवादी इसे बग शोषण को बनाये रखने का अमजाल कहते हैं और अराजकतावादी इसे "सामाजिक भ्रष्टाचार की गगोत्री" की सत्ता देते हैं। हन्ना थरे व लिखता है कि "सत्ता एक तरफ तो प्रत्यक्ष जन-तंत्र में राजनीति के सही पक्ष का दर्शन कराती है, वहीं दूसरी तरफ क्रान्तिकारी राजनीति की कुछेक शैलियों का समर्थन करती दीखती है।" लेकिन यह सोचना गलत है कि गैर-धनुदारवादी अथवा उग्रपथी सत्ता के सिद्धान्त के विरुद्ध हैं। उनकी तो समस्या मात्र यह है कि 'परिवर्तन की प्रतिबद्धता' के साथ 'सत्ता' के सिद्धांत का तालमेल कैसे बैठाया जाये। यही कारण है कि उन्होंने सत्ता के विविध सिद्धान्त रचे हैं, नये प्रतिमान गढ़े और उन्हें बिगाड़ा भी है—पुनः किसी नये प्रतिमान की रचना के लिए। सिद्धांत की सबसे बड़ी खूबी यह है कि इसके प्रबल आलोचक भी किसी

सत्ता की गोज की दिशा में व्यापक नज़र आते हैं। प्रसिद्ध कांटेर अपनी पुस्तक "सत्ता और जनतन्त्र" (Authority and Democracy) में लिखती हैं कि यद्यपि "इस शास्त्र प्रश्न का अभी तक कोई उत्तर नहीं मिला है कि क्या सत्ता वास्तव में आवश्यक है, तथापि तीन धारणायें हमारे सामने हैं—

(1) प्रेमिया तथा मित्रों के बीच सत्ता का मिश्रान्त घनावश्यक है।

(2) सत्ता (दुष्टा गैर की भावना होते हुए भी) कुछ मात्रा में आवश्यक है—उदाहरण के लिए यमक: तथा बालक के बीच, अध्यापक और विद्यार्थी के मध्य एवम व्यावसायिक विशेषण वराम। उ नन व बीच किसी न किसी प्रकार की सत्ता का होना आवश्यक है।

(3) मित्रादासद होने गुण भी राजनीतिक सत्ता आवश्यक है, इसका आधार है राजनीति का व्यापक होना और उतम विभिन्न प्रकार के हितों का जुड़ा होना।"

### सत्ता के प्रकार (Kinds of Authority)

मैक्स वेबर के अनुसार सत्ता के तीन प्रकार होते हैं —

(1) परम्परागत (Traditional) — जब जनता या अधीनस्थ लोग वरिष्ठ अधिकारियों के निर्देशों को इस आधार पर मानते हैं कि "ऐसा होता चला आया है" तो सत्ता का रूप परम्परागत होता है। राजतन्त्र में राजा और प्रजा का सम्बन्ध इसका सर्वोत्तम उदाहरण है।

(2) विवेकी व कानूनी (Rational Legal) — जब अधीनस्थ व्यक्ति किसी निर्देश को इस आधार पर मानते हैं कि वह उन उच्च स्तरीय अधून नियमों के साथ मेल खाता है जिसे वह उचित (मोचित्यपूर्ण) समझते हैं तो वह सत्ता का विवेकी व कानूनी रूप होता है। आधुनिक युग में नीररगाही या बाबू अफगर के सम्बन्ध इसका सफल उदाहरण है।

(3) चामत्कारिक (Charismatic) — जब अधीनस्थ लोग अपने वरिष्ठ का केवल उसके प्रिय, श्रेष्ठ या आकर्षक लघने के कारण निर्देशों का पालन करते हैं तो उसे सत्ता के चामत्कारिक रूप का नाम दिया जाता है। 1970 के दशक में भारतीय जनता और सरकारी अधिकारियों का श्रीमती इंदिरा गांधी के निर्देशों का (मोचित्य का निर्धारण किए बिना) पालन करना चामत्कारिक सत्ता का उदाहरण कहा जा सकता है।

सत्ता के अनेक भी कई प्रकार हो सकते हैं, जैसे—(अ) राष्ट्रीय व अंतर्राष्ट्रीय, (आ) कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व न्यायपालिका सम्बन्धी, (इ) सांविधानिक व कानूनी, (ई) राष्ट्रीय व स्थानीय, (उ) राजनीतिक व प्रशासनिक, (ऊ) एकल व बहुल, (ए) आधिक, सामाजिक, धार्मिक, तबनीकी आदि, लेकिन उन सबके मूल में अधीन' द्वारा श्रेष्ठ' के ऐसे निर्देशों के पालन की भावना होती है जो 'सलाह' से अधिक अन 'आदेश' से कम हात है।

## सत्ता और शक्ति (Authority And Power)

वाल्टर उल्मन (Walter ullman) लिखता है कि “दोनों ही शब्द रोम के सविधान से लिये गये हैं—सत्ता का उपभोक्ता राजा विशेष योग्यताओं से युक्त होता था, वह घटनाओं को सही मोड़ देता तथा उसका निणय बाध्यकारी होता था—‘शक्ति’ का काम ‘सत्ता’ द्वारा तयशुदा नीतियों को व्यावहारिक रूप देना होता था।”<sup>5</sup> ‘शक्ति’ व ‘सत्ता’ में मुख्यतः निम्नान्वित अंतर है—

(1) ‘शक्ति’ व्यक्तियों, समूहों तथा भौतिक परिस्थितियों के प्रतिरोध के होते हुए भी स्वतंत्र कार्य करने की क्षमता का नाम है।<sup>6</sup> वह आदेश देने की क्षमता है। उसे दूसरों पर थोपा जा सकता है। सत्ता थोपी नहीं जाती। वह विशेष प्रकार के कार्यकारी कदम उठाने का मन्त्रिकार है। उसका विशेष परिस्थितियों और सन्दर्भ में ही प्रयोग होना है।

(2) शक्ति स्वयं में अनिश्चित और असंस्थापित होती है। सत्ता संस्थापित होने के कारण अपने विषय क्षेत्र और प्रकृति में निश्चित होती है। वह बाध्यकारी कार्य-नियमों, क्रियाविधियों, परम्पराओं और मापदण्डों के सेट के रूप में होती है।

(3) ‘सत्ता’ की बाध्यता के पीछे शक्ति होती है, लेकिन जब ‘शक्ति’ का दमनकारी उद्देश्य से प्रयोग किया जाता है तो वह ‘सत्ता’ से अलग हो जाती है और ‘शक्ति’ व ‘सत्ता’ का अंतर साफ समझ में आने लगता है। वस्तुतः ‘सत्ता’ को असफल होने से बचाने के लिए ही उसे ‘शक्ति’ से जोड़ दिया जाता है। दोनों एक-दूसरे से बिल्कुल भिन्न हैं।

(4) ‘शक्ति’ की पहचान के लिए किसी प्रकार के ‘चिह्न’ (Marks) की आवश्यकता नहीं होती, लेकिन ‘सत्ता’ की पहचान के लिये कई बार बर्दी (Uniform), सील मोहर, बिल्लो और बाहरी चिह्नों का प्रयोग किया जाता है।

(5) सत्ता की रचना विभिन्न अधिकारियों के पारस्परिक संबंधों से होती है जिन्हें श्रेणीबद्ध क्रम में देखा जाता है। इसके विपरीत शक्ति अपनी इच्छा को प्रभावशाली ढंग से पूरी करने की योग्यता का नाम है।

स्मिथ लिखता है कि ‘शक्ति’ के बिना सत्ता प्रभावहीन होती है। शक्ति सत्ता के बिना प्रभुत्व स्थापित कर सकती है, लेकिन वह असंस्थापित होगी। यह कार्य

5 मध्ययुगीन राजनीतिक चिन्तन का इतिहास, पृ० 4

6 Peter Bachrach and Morton S Baratz ‘Decisions and Non Decisions : An Analytical Framework,’ in *Political Power*, pp 100 10

राजनैति द्वारा नियमित होता है और इससे सत्ता व शक्ति में एकीकरण स्थापित हो जाता है।”

### सत्ता और सम्प्रभुता (Authority and Sovereignty)

सत्ता और सम्प्रभुता में बड़ा अंतर है, लेकिन मध्य युग तक सत्ता और सम्प्रभुता को एक माना जाता था। बाद में नवाबों (Barons) और सामंता को 'सम्प्रभु' (Sovereign) कहकर पुकारा जाने लगा। यह विवाद का विषय तब बना जब सम्प्रभुता को 'सर्वोच्च निजी शक्ति' (Supreme individual Power) की सत्ता दी गयी और इसे समाज में इस समस्त लोगों की इच्छाया तथा कानूनों से भी श्रेष्ठ माना गया। सत्ता और सम्प्रभुता में विद्यमान भेद को निम्नांकित ढंग से स्पष्ट किया जा सकता है—

(1) सत्ता में निहित शक्ति तक पर आधारित होती है, जबकि सम्प्रभुता में निहित शक्ति का आधार स्वेच्छाचारिता होता है।

(2) सत्ता में स्वतंत्र कार्यपालक शक्ति की बात सुनने का मायम होता है, जबकि सम्प्रभुता में किसी स्वतंत्र सत्ता के विचार की विरोधी है।

(3) सम्प्रभुता के घाते विधि, ससद् सच की सत्ताया का अस्तित्व नहीं, लेकिन सत्ता इन चीजों के साथ सह अस्तित्व में ही संभव है।

(4) 'सत्ता' पान, विवेक व तक की बात सुनने को तत्पर रहती है लेकिन सम्प्रभुता श्रेष्ठता की प्रतीक है। इसकी बात माननी ही पड़ेगी चाहे वह सामाजिक विवेक या तक पर आधारित हो या नहीं।

(5) सम्प्रभुता कानून का सोन है। इस पर प्रकुश नहीं होता। सत्ता इसके विपरीत कानून से शक्ति प्राप्त करती है और स्वयं सममित होती है।

(6) पूर्ण सम्प्रभुता कहाँ पाय करती है, यह निणय मुरिक्त है। इसी तरह शूद्र सत्ता किसके हाथ में है इसका फैसला भी कम हो पाता है।

सोशियल से भारत उन देशों में है जहाँ 'सत्ता' की समस्या अपने पठित रूप में कभी पदा ही नहीं हुई। 1975 के 19 महीने के आपातकाल की छोड़कर भारत के सभी प्रधानमंत्रियों ने अपनी सत्ता का प्रयोग जन स्वीकृति और सहयोग के आधार पर ही किया है। उन्हें अपनी बात मनवाने के लिए युनतम हिमा और दमनकारी शक्ति का प्रयोग करना पड़ा है। लेकिन पाकिस्तान, बंगलादेश आदि देशों में सत्ता की समस्या ने कई बार इतना उग्र रूप धारण किया कि वहाँ जनतंत्र का अस्तित्व ही खतरे में पड़ गया। इसका मुख्य कारण वहाँ 'सत्ता' का वैधता से रिक्ता दूटना रहा है। आइये, इस वैधता की धारणा का भी समझने की चेष्टा की जाय।

## वैधता (Legitimacy)

वैधता आशय है, राजनीतिक सत्ता का नैतिक औचित्य। किंतु यह नैतिक औचित्य शासक द्वारा नहीं, वरन् शासित द्वारा निश्चित होता है। कोई भी शासक वैधता के बिना लम्बे समय तक शासित से शासन नहीं कर सकता। आज जनतंत्र का युग है, जिसमें किसी लोकप्रिय या जनताधिकार राजनीतिक व्यवस्था का भविष्य जितना वैधता पर निर्भर है उतना आर्थिक विकास या भ्रष्टाचार किसी तत्त्व पर नहीं। यदि शासन के लिए आजापालन आवश्यक है तो वैधता के आधार पर आजापालन प्राप्त करना आवश्यक सरलतम है। रॉबर्ट डाल लिखता है कि "वैधता का अर्थ यह विश्वास है कि राजनीतिक व्यवस्था की रचना, कार्य, नियम, नीतियों, पदाधिकारियों या सरकारी नेताओं में वायसंगतता, औचित्य और नैतिक मर्यादाएँ के गुण हैं।"<sup>8</sup>

वाल फ्रीडरिक्स के शब्दों में 'वैधता शासकी और नियमों के उचित होने (Rightfulness) की सूचक है जिससे जनकी सत्ता में वृद्धि होती है।'

संक्षेप में, शासक वर्ग के शासन करने के नैतिक आधार को वैधता कहा जा सकता है। चिनाक स्मिथ ने वैधता को आजापालन प्राप्त करने का एक दावा व जनता द्वारा सम्मान की भावना माना है।

एडमोनि के अनुसार यह सहस्रगिता से उत्पन्न होती है। यह शासक और शासितों के सम्बन्धों की चीज है। यह वह विश्वास, मनोभाव अथवा दृष्टिकोण है जो शासितों को शासक की आज्ञाओं का पालन करने के लिए नैतिक रूप से प्रेरित करता है। राजनीतिक व्यवस्था के लिए यह जरूरी है, क्योंकि यदि यह विश्वास समाप्त हो जाए तो शासक और शासन की सत्ता का ह्रास होगा और विद्रोह अथवा क्रांति द्वारा नयी वैधता या नयी सरकार व शासकी काज में होगा। पाकिस्तान में जनरल जिया उल-हक का शासन है, लेकिन बहुत से पाकिस्तानियों की दृष्टि में उसे वैधता प्राप्त नहीं है।

वैधता की सबसे बड़ी उपयोगिता यह है कि यह जनता (शासितों) को एक प्रकार का नैतिक सतोष देती है और शासन करने वालों को शासन करने का नैतिक आधार। जिस शासन व्यवस्था को वैधता प्राप्त होती है वह डाल के अनुसार, उस अपनी आज्ञा मनवाने के लिए शक्ति और दमन की आवश्यकता कम होती है। इसके विपरीत वैधता का जिस व्यवस्था में अभाव होता है उसे अपनी नीतियों और नियमों का पालन कराने के लिए शक्ति और दमनकारी उपायों का सहारा लेना पड़ता है। फलस्वरूप विद्रोह और हिंसक क्रांति की सम्भावना बढ़ जाती है और शान्ति व सतोष की भावना पर कुठाराघात होता है। जनतंत्र में तो बहुसंख्यक और अल्पसंख्यक वर्ग के मध्य सहस्रगिता

और शान्तिपूर्ण सम्बन्ध वैधता पर ही निर्भर करते हैं। यही कारण है कि वैधता को जनतंत्र का प्राण कहा जाता है। सभी नेता, संगठन और दल इसके लिए कोशिश करते हैं। हिटलर, मुसोलिनी जैसे शासकों के पास सत्ता थी, लेकिन वैधता नहीं थी। शासक को स्याई रूप से अपने पद पर बने रहने के लिए वैधता प्राप्त करना जरूरी होता है। सत्ता और शक्ति के बल पर जनता को आज्ञापालन के लिए नैतिक रूप से विवश नहीं किया जा सकता।

### वैधता के स्रोत (Sources of Legitimacy)

वैधता की भावना के निम्नांकित तरीके हैं, जिन्हें वैधता के स्रोत भी कहा जाता है—

- 1 कूटनीतिक मान्यता,
- 2 जनमत संग्रह अथवा चुनाव,
- 3 संविधान अथवा मुक्तियुक्त विधि,
- 4 परम्परा, धर्म आदि,
- 5 विचारधारा, व
- 6 करिदमा (चमत्कार)।

**कूटनीतिक मान्यता**—जब युद्ध अथवा गृह युद्ध के परिणामस्वरूप नयी व्यवस्था स्थापित होती है और उसे विदेशी राष्ट्रों द्वारा मान्यता मिल जाती है तब वैधता कूटनीति भावना पर आधारित नहीं जानी है। उदाहरण के लिए द्वितीय महायुद्ध में जर्मन के हारने के बाद अमरीका ने उस पर जनतांत्रिक शासन व्यवस्था थोप दी जिसे सभी राष्ट्रों ने कूटनीतिक मान्यता दे दी। यह वैधता का प्रथम स्रोत है।

**जनमत संग्रह और चुनाव**—वैधता का लोकप्रिय स्रोत जनमत संग्रह अथवा चुनाव है। जनमत संग्रह अथवा चुनाव के फलस्वरूप निर्मित शासन व्यवस्था सर्वाधिक वैधतायुक्त मानी जाती है।

**संविधान**—चुनाव या जनमत संग्रह किसी मूल विधिया संविधान की पूर्ण कल्पना लेकर चलते हैं जो समय पाकर परम्परागत सम्मान प्राप्त कर लेती है। यदि शासन मुक्तियुक्त विधि और संविधान के अनुसार चलता है तो व्यवस्था के प्रति वफा पाई जाती है।

**परम्परा व धर्म**—परम्पराएँ व धर्म भी वैधता के आधार और स्रोत हैं। जिस तरह पिता की सम्पत्ति पर उसकी मृत्यु के बाद पुत्र का अधिकार होता है, उसी तरह राजतंत्र में पिता के बाद उसके पुत्र को राजा मान लेना वैध (Legitimate) है। दबो अधिकार का सिद्धांत भी परम्परा और धर्म पर आधारित वैधता का उदाहरण है। ईरान में ख़ुमैनी के शासन की वैधता इस्लाम धर्म के आधार पर मिली है। मुस्लिम देशों में जो शासक अनुचित तरीके से सत्ता में आते हैं वफा के लिए इस्लाम का सहारा है।



**विचारधारा—**प्राधुनिक युग में वैधता का एक महत्वपूर्ण स्रोत व आधार विचारधारा है। साम्यवादियों के लिए वैधता का आधार साम्यवादी विचारधारा है और राष्ट्रवादियों के लिए राष्ट्रवाद। उनके हाथों और आचरण को विचारधारा वैधता प्रदान करती है।

**करिश्मा—**महत्त्वपूर्ण नेचमकारी नेतृत्व को भी वैधता का आधार बताया है। गांधी, नेहरू, इंदिरा गांधी आदि ने भारतीय राजनीतिक जीवन में जो काय किए, यदि वे सविधान, बहुमत, परम्पराओं से हटकर भी थे तो भी उन्हें भारतीय जनता ने मान्यता दे दी। इस वैधता के मूल में उनका चमत्कारी नेतृत्व था।

काल क्रोडरिल ने वैधता के विभिन्न स्रोत (आधारों) को निम्नांकित ढंग में वर्गीकृत किया है—(1) धर्म, (2) दार्शनिक व न्यायशास्त्री आधार, (3) परम्पराएँ, (4) क्रिया विधि, तथा (5) काय कुशलता व अनुभव सम्पत्ति आधार। इनमें प्रतिम को करिश्मा के अन्तर्गत शामिल कर सकते हैं।

वैधता के आधारभूत स्रोत ये ही हैं। लेकिन एक देश में कभी एक स्रोत मुख्य होता है, अन्य गौण तो दूसरे देश में कोई दूसरा स्रोत मुख्य हो सकता है। समय बदलने पर एक ही देश में वैधता के आधारों में महत्त्व की दृष्टि से बड़ा बदल सकता है। यदि भारत में साम्यवादी शासन स्थापित हो जाए तो वैधता का स्रोत साम्यवादी विचारधारा हो जाएगी, धर्म, कूटनीतिक मान्यता या करिश्मा वैधता के आधार या स्रोत के रूप में गौण बन जायेंगे।

**वैधता और सत्ता—**वैधता और सत्ता में निम्नांकित अंतर व संबंध हैं —

(1) सत्ता बहुमत के समर्थन या शक्ति पर आधारित होती है, जबकि वैधता नैतिक स्वीकृति पर आधारित होती है।

(2) सत्ता में आज्ञापालन कराने की क्षमता होती है, जबकि वैधता स्वेच्छा पर आधारित स्वतंत्र स्वीकृति है।

(3) सत्ता दबावकारी शक्ति को स्वीकृत बनाती है, जबकि वैधता दबावों के अभाव का नाम है।

(4) सत्ता में प्रचार (propaganda) काय की काफी भूमिका होती है, जबकि वैधता व्यवस्था (शासक व शासित के सम्बन्धों) के समग्र मूल्यांकन पर आधारित होती है।

(5) सत्ता के प्रयोग में शक्ति (प्रभाव), चालबाजी आदि को मान्यता मिल चुकी है, लेकिन वैधता इनका विकल्प है। यदि शासन की नीतियाँ और कार्यक्रमों को लागू करना है तो वैधता प्राप्त व्यवस्था को शक्ति और चालबाजी की जरूरत ही नहीं होगी।

सत्ता की भांति वैधता भी आदेश मनमाने का अधिकार है और उसी की भांति ही आज्ञापालन की धुरी पर घूमती है। लेकिन यदि सत्ता का अर्थ स्वीकृत तरीकों से

पदीय सत्ता के प्रयोग करने पर जोर देता है तो वैधता का उचित तरीका से सत्ता हथियाने पर जोर देना है। क्रांतियों, आन्तरिक विद्रोहों और युद्धों के द्वारा वैधता को चुनौती दी जाती है। यदि यह प्रयास सफल होता है तो नयी सरकार या शासन व्यवस्था का जन्म होता है। वैधता, इस प्रकार, शासन का आधार और जीवन है, सत्ता नहीं।

#### अभ्यासाय प्रश्न

1 शक्ति की अवधारणा को स्पष्ट कीजिए। इसका प्रभाव, बल तथा सत्ता में कैसे अंतर किया जाता है ?  
(राजस्थान 1976)

2 शक्ति, प्राधिकार (सत्ता) तथा वैधता (औचित्य) के मध्य व संबंधों की विवेचना करें।  
(राजस्थान 1978)

“राष्ट्र एक ही भूभाग में रहने वाले उन मनुष्यों का संगठन है जो चाहे एक शासन के अंतर्गत हो या नहीं परंतु जिनमें एक उच्च अवधि से आने वाली सामंजस्य की ऐसी भावना हो जिससे कहा कहा जा सके कि वह एक ही जाति के सदस्य हैं।

—लिटल

‘राष्ट्र’ जिसे अंग्रेजी में ‘नेशन’ (Nation) कहते हैं, लैटिन भाषा के शब्द ‘नेशियो’ (Natio) से बना है, जिसका शाब्दिक अर्थ ‘जन्म’ या ‘जाति’ होता है। अतः शब्द-उत्पत्ति के आधार पर राष्ट्र का अर्थ हुआ—एक ऐसा जाति समूह जो अर्थ समूहों से भिन्न हो। सत्रहवीं शताब्दी तक इस शब्द (राष्ट्र या नेशन) का उपयोग किसी राज्य की उस आबादी को व्यक्त करने के लिए किया जाता था जिसमें जातीय एकरा पायी जाती थी। 1772 में पोलैण्ड के विभाजन के समय कहा के निवासियों ने जब यह अनुभव किया कि वे लोग एक जाति और एक देश के हैं, उनकी सम्यता और समृद्धि समान है, उनकी भाषा और परम्परागत रीति रिवाज समान हैं, अतः उन्हें विनियम करके संगठित किया गया है, तब राष्ट्र की भावना को पहली बार उन लोगों ने अनुभव किया। अतः उस समय राष्ट्र के लिए पाँच आवश्यक बातें मानी गयीं—देश, सभ्यता, संस्कृति, भाषा और रीति रिवाज अर्थात् एक देश में रहने वाले, समान सभ्यता और संस्कृति का मानने वाले, समान भाषा बोलने वाले तथा समान रीति रिवाजों के मानने वाले लोगों का राष्ट्र की सहा हो गई। कुछ दिनों बाद इनमें समान धर्म और दायरा भी शामिल हो गयी तथा फ्रांस की राज्यक्रांति के आने में देशभक्ति का भाव भी इसमें निहित कर दिया गया। लेकिन उन्नीसवीं शताब्दी के आरंभ में ‘राष्ट्र’ और ‘राष्ट्रियता’ के अर्थ अलग हो गये। ‘राष्ट्र’ और ‘जाति’ दो भिन्न शब्दों से नहीं बने बल्कि। राष्ट्र शब्द का अर्थ—

तीन राष्ट्रीयताओं के लोगो से बना स्विट्जरलैण्ड राष्ट्र' की श्रेणी में आता है, क्योंकि तीनों प्रकार के लोग स्वाभाविक रूप से आपस में मिल जुलकर रहने में विराम करते हैं।

**राष्ट्र और राष्ट्रीयता**—बार्कर ने ठीक ही लिखा कि "राष्ट्र एक निश्चित भू-भाग पर निवास करने वाले व्यक्तियों का समूह है जो सम्पत्ति के तत्त्व के कारण परस्पर एकता के सूत्र में आवद्ध हो।" डिग्वी ने अनुगार, राष्ट्र बनने के लिए एका ही सामाजिक समूह के व्यक्तियों में एक निश्चित समय में ऐसी चेतना विद्यमान होना आवश्यक है कि भू-भाग और उसमें निवास करने वाले व्यक्तियों के मध्य पतित और निरन्तर पारस्परिक निर्भरता की भावना है। यह पारस्परिक निर्भरता की भावना समाज के सभी वर्गों, शक्तिशाली और निचले, धनी, और निचले शिक्षित और अशिक्षित, साक्षर और साक्षर में होनी चाहिए। संक्षेप में, राष्ट्र लोगों के ऐसे संगठन का नाम है जिसमें वे विशेष रूप से भाषा और रीति रिवाजों के आधार पर एकता के सूत्र में बंधे रहते हैं। एक सामान्य सम्पत्ति उन्हें विदेशियों में पृथक् करती हुई एकता का बोध कराती है तथा यह बंधन जो राज्य के बंधन से पृथक् होता है उन निवासियों में पाया जाता है।<sup>1</sup>

राष्ट्र राष्ट्रीयता की प्रगती सीढ़ी है। राष्ट्रीयता राष्ट्र की प्रारम्भिक स्थिति है। जब कोई जनसमूह भाषा, धर्म, इतिहास, जाति आदि के फलस्वरूप भावनात्मक रूप से आपस में जुड़ा हुआ स्वयं को उसी प्रकार दूसरे जनसमूह से भिन्न समझता है तो उस राष्ट्रियता कहते हैं। जब उस जनसमूह में राजनीतिक रूप से संगठित होने का भाव आ जाता है या वह राजनीतिक रूप में संगठित हो जाता है तब उसे राष्ट्र कहते हैं। राष्ट्रीयता मूलतः एक मानसिक प्रवृत्ति या भावना है। जे० एच० रोज के शब्दों में 'यह दिलों की ऐसी एकता है जो एक बार बनकर कभी नहीं बिगड़ती। जिसमें के अनुसार 'धर्म की भाँति राष्ट्रीयता भी आत्म परक (Subjective) है मनोवैज्ञानिक है, मन की एक स्थिति है, एक आध्यात्मिक धारणा है भावना की, विचार की और जीवन की एक पद्धति है।' राष्ट्रीयता एक सामूहिक नाम है जो उन मनोवैज्ञानिक और सांस्कृतिक तत्वों की प्रतिक्रिया का आया जाता है जो राष्ट्र को एकता के सूत्र में बंधन वाला सिद्धांत प्रस्तुत करती है (ब० म०)।<sup>2</sup>

राज्य, राष्ट्र और राष्ट्रीयता में अंतर—सामान्य बोलचाल में राष्ट्र शब्दों का प्रयोग बदल-बदलकर किया जाता है। लेकिन राज्य राष्ट्र और राष्ट्रीयता तीनों में बड़ा अन्तर है। प्रथम, राज्य एक बान्धनी धारणा है जबकि राष्ट्र मानसिक धारणा है। यह एक मनोदशा है। दूसरे निश्चित भू-भाग राज्य का आवश्यक तत्व है, लेकिन राष्ट्र का नहीं। भूमि राष्ट्र का सहायक तत्व अवश्य है, अनिवार्य नहीं। तीसरे, राज्य के लिए चार तत्व—भूमि, जनसंख्या, सरकार, सम्प्रभुता—अनिवार्य हैं। इनके विरहीत राष्ट्र एक सांस्कृतिक इकाई है जिसका निर्माण वशानुगत अथवा भौगोलिक एकता के आधार पर होता है। चौथे, राज्य के पास ऐसी कोई सर्वोच्च शक्ति नहीं होती। सम्प्रभुता के

कारण राज्य के पास अनिवार्य रूप से अपने प्रादेशों का पालन कराने की शक्ति होती है जबकि राष्ट्र का प्रतीक केवल आध्यात्मिक अथवा सांस्कृतिक एकता है, दण्ड या शक्ति नहीं। पाँचवें एक राज्य के कई राष्ट्र हो सकते हैं और एक राष्ट्र में कई राज्य।

कुछ इसी प्रकार के अन्तर राज्य और राष्ट्रीयताओं के मध्य भी विद्यमान हैं। राज्य का आधार वैधानिक और राजनीतिक होता है, राष्ट्रीयता का जातीय और सांस्कृतिक। भू-भाग की दृष्टि से राज्य का क्षेत्र निश्चित होता है, लेकिन राष्ट्रीयताओं की कोई सीमा नहीं होती। उदाहरण के लिए, इटली, भारत, सोवियत संघ, बेल्जियम, स्विट्जरलैण्ड आदि राज्यों में एक से अधिक राष्ट्रीयताओं का निवास है। इजराइल की स्थापना से पूर्व यहूदी दुनिया के अनेक राज्यों में फैले हुए थे। राष्ट्रीय राज्य और राष्ट्रीयता के अन्तर को स्पष्ट करते हुए सी० जे० एच० हेज लिखते हैं कि "एक राष्ट्रीय राज्य हमेशा राष्ट्रीयता पर आधारित रहता है पर राष्ट्रीयता का अस्तित्व राज्य के बगैर भी हो सकता है। राज्य मूलतः राजनीतिक होता है, राष्ट्रीयता प्रधान रूप से सांस्कृतिक होती है और केवल संयोगवश राजनीतिक हो जाती है।"<sup>3</sup>

### राष्ट्रीयता के तत्त्व

#### (Factors of Nationality)

राष्ट्रीयता का निर्माण करने और उसे सुदृढ़ बनाने वाले प्रमुख तत्त्व निम्नांकित हैं—

**भौगोलिक एकता (Geographical Unity)** — बर्नार्ड जोजैफ का विचार है कि भौगोलिक एकता, जिस प्रायः मातृभूमि कहते हैं, राष्ट्रीयता के लिए बहुत जरूरी है। वास्तव में किसी स्थान की जलवायु और भौगोलिक परिस्थितियाँ वहाँ के निवासियों के शारीरिक गठन, रहन सहन, चरित्र आदि पर बड़ा प्रभाव डालती हैं। जलवायु के अनुसार उनके रहन सहन, उनके उद्योग धंधे, उनके कारोबार आदि में समानता होती है और यही समानता उनमें एकता की भावना उत्पन्न करती है। इसके अतिरिक्त पशुप्राणी की भाँति मनुष्यों में भी अपने निवास स्थान या ज़मीन की प्रति प्रगाढ़ प्रेम होता है। अतः निश्चित भूमि के बिना राष्ट्रीयता की भावना जागृत नहीं हो सकती। यूरोप की घूमने फिरने वाली जिप्सी (Gypsies) जातियाँ या बंजर में राष्ट्रीयता के भाव नहीं होते क्योंकि वे किसी निश्चित भू-भाग पर निवास नहीं करते। प्राचीन काल में विश्व साम्राज्य के लिए अपनी ज़मीन छोड़ने वाले रोमन लोगों ने अपनी राष्ट्रीयता को खो दिया था। इस प्रकार प्रादेशिक या भौगोलिक एकता राष्ट्रीयता के विकास और दृढ़ता में बड़ी सहायक होती है। रत्नस्वामी लिखते हैं, 'राजनीति हम विभाजित करती है, घम हमारे बीच दीवारें खड़ी करता है, संस्कृति हमें टुकड़ा में बाँटती है, पर हमारा देश और देश की घरती का प्यार हम एक मूल में बाँध सकता है।'

पर इसके अनेक अपवाद भी पाए जाते हैं। युरोप से यहूदियों के पास अपना कोई

देश नहीं था, फिर भी यह भाषा ही यूहूदी राष्ट्रीयता को जीवित रख सकी और उसे शक्ति देती रही कि किसी न किसी दिन पलेस्टाइन उन्हें वापस मिल जायगा। जर्मनी और फ्रांस के बीच प्राकृतिक भौगोलिक भिन्नताएँ नहीं हैं किन्तु भी इन दोनों देशों में बड़ी सबल भिन्न राष्ट्रीयताएँ हैं।

राष्ट्रीयता के लिए भौगोलिक एकता की आवश्यकता तो अवश्य है, लेकिन प्रकृति द्वारा निर्धारित प्रदेशों को राष्ट्रीयता के आधार पर विभाजित करना सधम और मुश्किल को आमंत्रित करता है।

**जातीय एकता (Rational Unity)**—जातीय एकता लोगों में एक दूसरे के लिए सहानुभूति एवं समोपता की भावना उत्पन्न करती है। यदि जातियाँ में मतभेद विद्यमान हों तो कोई भी राष्ट्रीयता अधिक दिना तक जीवित नहीं रह सकती। इसलिए जातीय एकता को राष्ट्रीयता के लिये आवश्यक माना जाता है। जिसमें तो इसे राष्ट्र की एकता के लिए प्रमुख तत्त्व मानता है।

परंतु कुछ लोग ऐसे भी हैं जो जातीय एकता को राष्ट्रीयता के लिए अनिवार्य नहीं मानते। उनका विचार है कि "जाति एक ऐसी चीज है जो समय ही बनती बिगड़ती रहती है और राजनीति में इसका कोई महत्त्व नहीं है।" विस्समरी के शब्दों में "साधारणतया राष्ट्रीयता के निर्माण में जाति का भ्रम कोई महत्त्व नहीं है। किसी भी राष्ट्र में कोई भी शुद्ध जाति नहीं है। मनुष्य सब जगह वणशस्त्र है।" मुसोलिनी ने भी कहा था कि "जाति एक भावना है वास्तविकता नहीं। यदि भी बात मुझे विश्वास नहीं दिला सकती कि जीवशास्त्र की दृष्टि से आज कहीं भी कोई शुद्ध जाति है।" स्विटजरलैंड और बनाडा के उदाहरण सामने हैं जहाँ विभिन्न जातियों के लोग एक साथ रहते हैं और एक सुदृढ़ राष्ट्रीयता का निर्माण कर चुके हैं। दूसरी ओर, फिन (Finns) लोगों को एक जाति माना जा सकता है, लेकिन वे विभिन्न राष्ट्रीयताओं में बँटे हुए हैं।

वास्तव में राष्ट्रीयता जातियों के द्वार द्वार निराल जाती है। प्रारम्भिक मान्यता में राष्ट्रीयता के विकास के लिए जातीय एकता अत्यंत आवश्यक होती है, परंतु बाद की अवस्था में उसकी आवश्यकता कम हो जाती है। भारत का उदाहरण सामने है जहाँ जातीय विभिन्नताओं के बावजूद एक राष्ट्रीयता का विकास हुआ है।

**विचारों या आदर्शों की एकता (Unity of Ideas and Ideals)**—विचारों या आदर्शों की एकता कि भाषा-व्यवस्था (Common Culture) की वृद्धि है जहाँ को एक-दूसरे के निकट आने तथा उनमें सहयोग का ऐसी भावना उत्पन्न करने का कार्य करती है जिसे प्राप्त करना मनुष्य नहीं किया जा सकता। भाषा व व्यवस्था के समान ही राष्ट्रीयता की भी वृद्धि के विकास का कार्य निरंतर है। हमें स्पष्ट लिखा है कि धर्म प्रजापति पर अतिरिक्त एवं वर्तमान पर दृश्य विस्तार और दृश्य अविष्ट की कि 'गति' व 'योग'—न सभा राष्ट्रीय भावना का सर्वोच्च और सर्वव्यापी है। जोरक कहता है कि 'धर्म, राष्ट्रीयता की वृद्धि पर वह और बाध होने ऐसी आदर्शों का भी सर्वोच्च राष्ट्रीयता को

सुदृढ़ बनाने में हाथ है। यद्यपि ये बातें देखने में अधिक महत्वपूर्ण नहीं मालूम पड़ती।”

(4) भाषा की एकता (Unity of Language)—राष्ट्रीयता के निर्माण में सामान्य भाषा का बहुत महत्व है। भाषा की समानता लोगों के विचारों और भावों में एकरूपता लाती है, नतिकता, आचरण और याचके मानदण्ड स्थिर करती है, सामान्य ऐतिहासिक परम्पराओं को कायम करती है तथा एक सामान्य राष्ट्रीय मनोवृत्ति को उत्पन्न करती है। पोल (पोलेण्डवासियों) लोगों में राष्ट्रीयता की भावना को जीवित करने और उसे बनाये रखने में उनकी एक ही भाषा ने बहुत योगदान दिया है।

जिन देशों में राष्ट्रीयता के अर्थ तत्त्व सुदृढ़ हों, वहाँ अवश्य सामान्य भाषा के बिना काम चल सकता है जैसे स्विट्जरलैण्ड, जहाँ तीन भाषाएँ बोली जाती हैं, लेकिन अर्थ तत्त्वों की दृढ़ता के कारण राष्ट्रीयता को जीवित रखने में सामान्य भाषा की आवश्यकता अनुभव नहीं होती। अमरीका और कनाडा के नागरिक एक ही भाषा बोलते हैं और एक दूसरे के पड़ोसी भी हैं, लेकिन आपस में मिलकर एक राष्ट्र बनने की कभी तैयार नहीं होंगे। अभिप्राय यह है कि राष्ट्रीयता के विकास में भाषा की एकता बहुत सहाय्य होती है, लेकिन यह अनिवार्य नहीं है।

(5) धर्म की एकता (Unity of Religion)—इतिहास पर दृष्टिपात करने से ज्ञात होता है कि राष्ट्रीयता के विकास में धार्मिक एकता का महत्वपूर्ण योगदान रहा है। ईसाई धर्म के स्थापित होने पर ईसाई राज्यों व पवित्र रोमन साम्राज्य की स्थापना हुई। स्कॉटलैण्ड में प्रोटेस्टैंट धर्म व जॉन नाक्स के विचारों ने राष्ट्रीयता की भावना जागृत करने का वाद्य बिया। मुसलमानों ने सत्तार के अनेक भागों में धर्म के आधार पर मुस्लिम राष्ट्रा की स्थापना की है। यहूदी राष्ट्रीयता का आधार भी धर्म है।

औद्योगिक संस्था के उदय के बाद यद्यपि धर्म की एकता अब कोई महत्वपूर्ण तत्व नहीं रह गया है, तथापि कुछ क्षेत्रों में पुरानी ऐतिहासिक परिस्थितियों के कारण अब भी धर्म राष्ट्रीयता का आधार बना हुआ है। पिछले कुछ वर्षों में धार्मिक सहिष्णुता की भावना के विकास में अवश्य उसे अघात पहुँचाया है और लोग यह मानने लगे हैं कि धार्मिक कट्टरपन या धर्मांधता कभी किसी जाति को महान् नहीं बना सकती। गानर लिखता है कि ‘धार्मिक सहिष्णुता की आधुनिक भावना का फलस्वरूप अब यह (धर्म) राष्ट्रीयता की निश्चित करने वाला एक आवश्यक अथवा महत्वपूर्ण तत्त्व नहीं रह गया है।’ हेन के अनुसार ‘अधिकोश आधुनिक राष्ट्रीयताएँ धार्मिक एकरूपता पर ज़ार दिया बिना भी विकसित होती रहती हैं।’

(6) सामान्य आर्थिक हित (Common Economic Interests)—कुछ लोग सामान्य आर्थिक हितों को भी राष्ट्रीयता के विकास का आवश्यक तत्त्व मानते हैं। अर्थ तत्त्वों के साथ मिलकर समान आर्थिक उद्देश्य जातीय एकरूपता को दृढ़ बनाते हैं। जापान और आस्ट्रेलिया की राष्ट्रीयताओं के विकास में इनकी प्रमुख भूमिका रही है। आस्ट्रेलिया व राजनीतिज्ञों ने युद्ध के दौरान ‘श्वेत आस्ट्रेलिया-नीति’ का समर्थन इस

भय के कारण किया था कि यदि प्रवासियों के विषय में लगे हुए प्रतिबन्ध हटा दिये गये तो आस्ट्रेलिया में मंगोल प्रणवा भारतीय भाकर भर जायेंगे और आस्ट्रेलियाई लोगों का आर्थिक जीवन कष्टमय हो जायेगा।

लेकिन घम की भांति सामान्य आर्थिक उद्देश्यों से भी प्रकेले राष्ट्रीयता की भावना पैदा नहीं होती। उसके लिए जातीय व सांस्कृतिक एकता भी जरूरी है। रन टोक लिखता है कि "आर्थिक हितों की एतता एक सीमा शुल्क संघ (Customs Union) का निर्माण करती है किसी राष्ट्र का नहीं।"

(7) समान इतिहास (Common History) — दीर्घकाल तक साध रहने, सामूहिक मान-अपमान, सुख दुख भेँसने, बाह्य आक्रमण का मिलकर सामना करने या किसी मजबूत सरकार की अधीनता में वर्षों तक रहने के कारण भी लोगों में राष्ट्रीयता की भावना का विकास होता है। यह इस बात से भी स्पष्ट है कि राष्ट्रीय नेता जनता में राष्ट्रीयता की भावना को जागृत करने के लिए अनेक बार पुरानी स्मृतियों, पटनाओं व कार्यों की दोहराया करते हैं। रंजने श्वेड ने समान इतिहास या ऐतिहासिक परम्परा को राष्ट्रीयता दृढ़ करने का अनिवार्य तत्त्व माना है।

(8) समान बचड (Common Sufficings) — कुछ विद्वान् समान इतिहास से पृथक् समान रूप से मुसीबतें भेलने को भी राष्ट्रीयता के विकास का आवश्यक तत्त्व मानते हैं। इतिहास में इसके बावजूद उदाहरण भी हैं कि अत्याचारों ने राष्ट्रीयता को दृढ़ किया है। जर्मन के विचार से यूरोप में राष्ट्रीयता का उद्भव राजनीतिक प्रयासों के फलस्वरूप ही हुआ था। फ्रांस और प्रशासक मध्य 1870 के युद्ध के बाद ही फ्रांस में राष्ट्रीयता की भावना तीव्र हुई थी। ग्रेस के अत्याचार तथा नेपोलियन के युद्धों ने स्पेन के निवासियों में राष्ट्रीयता की भावना को तीव्र किया और अत्यन्त प्रतिबल परिस्थितियों में भी उसे जीवित रखा। आयरलैण्ड की राष्ट्रीयता के मुद्दे विभाग के लिए अंग्रेजों के अत्याचार को ही उत्तरदायी ठहराया जाता है।

लेकिन इन उदाहरणों से होने हुए भी, जोसेफ की यह बात विचारणीय है कि "मान अत्याचार ही कम या जाति की स्वतंत्र राष्ट्र में नहीं बढ़त देता।" उसने यह जाति (या वर्ग) प्रभुत्व का सर्वोत्कर्ष भी बतलका है व एक या दूसरे अत्यन्त अत्याचारों का प्रभाव बनने की कोशिश कर सकता है—जैसा कि भारतीय इतिहास में हुआ है।

(9) समान राजनीतिक आकांक्षाएँ — (Common Political Aspirations) — समान राजनीतिक उद्देश्य और आकांक्षाएँ जैसा राष्ट्र बनने की इच्छा, जो राष्ट्रीयता के विकास के लिए जरूरी है। डॉ॰ प्रबन्धकर भारतीय राष्ट्रीयता के अर्थ में इस पर बहुत जोर देते हैं। मस्किनो व टायनकोन की 'एक राष्ट्र बनने की इच्छा को राष्ट्रीयता का प्रधान तत्त्व माना है, क्योंकि समान राजनीतिक उद्देश्य लोग और गृहमय की भावनाओं का असाधारण विकास करता है किसी राष्ट्रीयता के लिए बहुत जरूरी है।



निष्कर्ष—राष्ट्रीयता के विभिन्न तत्त्वों के अध्ययन से यह निष्कर्ष निकलता है कि उनमें से कोई भी तत्व अकेले राष्ट्रीयता का विकास नहीं कर सकता। सशक्त राष्ट्रीयता अपने विकास के लिए अनेक तत्वों पर निर्भर रहती है जिनमें प्रमुख का उल्लेख ऊपर किया जा चुका है। इनके अतिरिक्त भी कई तत्व हो सकते हैं। जैसे कि मिलक्राइस्ट ने “कुशासन को राष्ट्रीयता का ज मदाना बताया है। लेकिन उन तत्वों को केवल राष्ट्रीयता के विकास में सहायक तत्वों के रूप में ही स्वीकार किया जायेगा, आवश्यक तत्वों के रूप में नहीं।

## क्या भारत राष्ट्र है ?

(Is India a Nation)

बहुत से लोग भारत को राष्ट्र नहीं मानते। इनमें स्ट्रेंची और चर्चिल जैसे ब्रिटिश साम्राज्यवादियों तथा सलिंग हैरीसन जैसे अमरीकी पत्रकारों का नाम लिया जाता है जिनके विचार से भारत विभिन्न राष्ट्रीयताओं वाला देश है, उसे एक राष्ट्र कहना उचित नहीं है। यह सही है कि भारत में विभिन्न जातियाँ, रीति रिवाज, परम्पराओं, धर्मों और भाषाओं वाले रहते हैं तथा यदा कदा उनके आचरण में यह भिन्नता उभर कर सामने भी आ जाती है। साम्प्रदायिक दंगे भी होते हैं और क्षुद्र स्वार्थों से प्रेरित होकर प्रांतीय स्वायत्तता की माँगें भी उठायी जाती हैं। लेकिन इनके आधार पर यह मानना कि भारत एक राष्ट्र नहीं है, सच्चा गलत है। भारतीय सभ्यता की एक विनयन विशेषता अनेकता में एकता है जो दूसरे देशों और सभ्यताओं में नहीं पायी जाती जिसके कारण कुछ लोग भारत को एक नहीं बल्कि राष्ट्र मानने की नुन करते हैं।

भारतीयों की समान राजनीतिक आकांक्षाएँ हैं, समान धार्मिक धर्म, समान ऐतिहासिक परम्पराएँ हैं जो वर राष्ट्रियता का निधान करने हैं। विभिन्न प्रांतीय तीर्थस्थल चारों दिशाओं में विद्यमान हैं। ब्रिटिश शासन के दमनकारी प्रभावों का अवनत होकर विरोध किया था। स्वतंत्रता के बाद इन वान तीन राष्ट्रियताओं का एक नीति कार्यक्रम का सभी धर्म और जाति वर्गों में (जिन्हें उच्च इन्डिजीन दूरीय राष्ट्रियता का मानते हैं) एक ही तरह सामना किया था जो एक राष्ट्रियता के राष्ट्र में ही सम्भव है। इसके अतिरिक्त, गाँधी और नेहरू जैसे राष्ट्रीय नेताओं की नीतियों के लिए चाहें किस्ती जाति या वर्ग के हो, पूजन्य और प्रेरक रहें। नगरों में अविधानों की प्रवृत्तियों के निरपेक्षता और समानता सम्बन्धी प्रावधानों के आधार पर राष्ट्रियता और सद्भाव का प्रवर्धन है। ये सभी वास्तविकताएँ भारत का एक राष्ट्र बनाने के लिए राष्ट्रियता मानना आवश्यक विदेशी दुष्प्रचार है।

राष्ट्रीय आत्मनिर्भरता का सिद्धान्त

(Theory of Self-Dependency)

राष्ट्रीय आत्मनिर्भरता का सिद्धान्त, जिस “एक राष्ट्र, एक राष्ट्र” का

(Theory of one nation, one State) भी कहते हैं, प्राचुरिक युग में काफी चर्चा का विषय है। इसकी मूल मायता है कि प्रत्येक राष्ट्रीयता का अपना व्यवहार होता है, अतः उसे अपने भाग्य का निणय करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिये—अर्थात् वह चाहे तो किसी एक राज्य के अधीन अपनी स्वायत्तता का उपयोग करे अथवा एक पृथक राज्य बना ले।

इस सिद्धान्त के समर्थकों का कहना है कि विभिन्न राष्ट्रीयताओं के लोगों को एक साथ एक राज्य में रखने से राष्ट्र-नित की भावना समाप्त हो जाती है और आन्तरिक विवाद पैदा हो जाते हैं जिनसे राज्य की समृद्धि, शांति और व्यवस्था को नुकसान पहुँचता है। अतः प्रत्येक राष्ट्रीयता के लिए स्वतन्त्र राज्य की व्यवस्था होनी चाहिए। इस सिद्धान्त के समर्थक जान स्टुअर्ट मिल का यह तर्क प्रस्तुत करते हैं कि “स्वतन्त्र सत्ताओं की सामान्य रूप से यह आवश्यक बात है कि शासन की सीमाएँ राष्ट्रीयताओं की सीमाओं के अनुरूप हों।” “बहुराष्ट्रीय देशों में स्वतन्त्र सत्ताओं का विकास लगभग असम्भव है।” रैम्जे म्यूर का भी यही मत था कि “जब तक सत्ता के, विशेष रूप से यूरोप के, राज्य राष्ट्रीय आधार पर संगठित नहीं हो जाते तब तक शांति और सुरक्षा विद्यमान नहीं रह सकती।”

**सिद्धान्त का विकास—**राष्ट्रीय आत्मनिर्णय के सिद्धान्त का उद्भव 1815 की वियना कांग्रेस से माना जाता। वियना निर्णय इस धारणा के अनुकूल था। प्रथम महा-युद्ध में इस सिद्धान्त को तब और बल मिला जब अमेरिकी राष्ट्रपति वुड्रो विल्सन ने घोषणा की कि “आत्मनिर्णय महज एक तारा नदी है, यद्यपि यह बहाने का अतिवाय सिद्धान्त है जिसका उल्लंघन भविष्य में राजनयिक सभ्यता को आमरण देकर ही कर सकते हैं।” 1919 के वेरिज शांति सम्मेलन में राष्ट्रीयताओं के आधार पर यूरोपीय महाद्वीप में राज्यों की रचना करके पश्चिमी राष्ट्रा ने राष्ट्रीय आत्मनिर्णय के सिद्धान्त को और अधिक मायता प्रदान कर दी। इसके बाद विश्व ने अनेक क्षेत्रों में राष्ट्रीयता के आधार पर राज्यों की भाग उठायी गयी और उनकी स्थापना भी हुई। इटालिया, लैटविया, लिथुआनिया, पोलैण्ड, फिनलैण्ड, यूगोस्लाविया, चेकोस्लाविया आदि छोटे छोटे राज्य इसी आधार पर बने। एक पृथक यहूदी राज्य के लिए पहलिया न लम्बा समय मिया और 1948 में स्वतन्त्र इजरायल का निर्माण करा कर ही दम लिया। भारतीय राष्ट्रीय आन्दोलन के दौरान जिनाना या मुस्लिम लीग का दो राष्ट्रा का सिद्धान्त (Two nation theory) भी इसी बुनियादी भाग को लेकर था कि हिन्दू और मुसलमान दो पृथक राष्ट्रीयताएँ हैं और उनका लिए पृथक स्वतन्त्र राज्या—भारत तथा पाकिस्तान—की स्थापना की जानी चाहिये।

यद्यपि समुन्नत राष्ट्र के अधिपति (माटर) के ग्यारहवें अध्याय में भी राष्ट्रीय आत्मनिर्णय के सिद्धान्त की बात की है, तथापि द्वितीय महायुद्ध के बाद इस सिद्धान्त का पतन हुआ है। जिनसे सिद्धता है कि आज इस अवधारणा के मानने वाले कम लोग ही मिलेंगे।

### सिद्धान्त के पक्ष में तक

(1) विकास और प्रगति की दृष्टि से सिद्धान्त का समर्थन करते हुए यह तक दिया जाता है कि इसके अनुसार राजनीतिक स्वतन्त्रता प्राप्त होने पर राष्ट्रीय समूहों का शोषण नहीं होगा। वे अपने हितों की रक्षा के लिए जसा चाहें आवश्यक कदम उठा सकेंगे, क्योंकि, जर्मन के शब्दों में, “मातृभूमि का प्रेम लोगों में उच्च स्तरीय रचनात्मक कार्य करने की प्रेरणा फूट देता है।”

(2) अल्पसंख्यकों की प्रतिनिधित्व देने की समस्या हल करने में इससे सहायता मिली है। बहुराष्ट्रीय राज्यों में अल्पसंख्यक सदैव असंतुष्ट रहते हैं। इस सिद्धान्त के मानने से एक राज्य में एक ही राष्ट्रीयता का निवास होता है, जिससे अल्पसंख्यकों का प्रश्न ही नहीं उठता।

(3) यह सिद्धान्त जनतंत्र की भावना के अनुकूल है, क्योंकि यह सभी को अपनी सरकार बनाने और उस पर नियंत्रण रखने का अधिकार देता है। प्रत्येक राष्ट्रीयता का अपना राज्य होता है, इसलिए व्यापक स्तर पर जनतांत्रिक सिद्धान्तों का लागू करना सम्भव होता है। मैकाइवर लिखता है कि “इसने हमारे आधुनिक जनतंत्रों का मार्ग दर्शन किया है।”

(4) इस सिद्धान्त के आधार पर गठित राज्य में अधिक एकता सम्भव है। एक ही राष्ट्रीयता होने से भावात्मक विरोध की सम्भावना कम होगी और राज्य की कार्य-कुशलता व संगठन में दृढ़ता पायी जायेगी।

### विपक्ष में तक

(1) राष्ट्रीय अल्पसंख्यक सिद्धान्त के आलोचक यह नहीं मानते कि इसके अंतर्गत संगठित व शक्तिशाली राज्य व जनतांत्रिक शासन की सफलतापूर्वक स्थापना हो सकती है। स्विट्जरलैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका आदि बहुराष्ट्रीय व्यवस्था वाले देशों में संगठित शक्तिशाली सरकारें हैं और उनमें से दो में तो जनतांत्रिक पद्धति सफलतापूर्वक कार्य कर रही है।

(2) एक राष्ट्र, एक राज्य के सिद्धान्त को व्यावहारिक रूप में लागू करना कठिन है। इसी मानने से स्विट्जरलैंड को तीन, बेल्जियम को दो, सम्पूर्ण यूरोप सदस्य और एशिया व अफ्रीका को अनगिनत छोटे छोटे स्वतंत्र राज्यों में विभक्त करना पड़ेगा। फलस्वरूप वर्तमान राज्य व्यवस्था नष्ट हो जाएगी। दूसरी जाति या धर्म के लोगों का रहना राज्यों में मुश्किल हो जायेगा। आर्थिक उन्नति का मार्ग ध्वस्त होगा। विश्व में सकीणता बढ़ेगी। जोसेफ लिखता है ‘एक राष्ट्र, एक राज्य का सिद्धान्त एक खतरनाक सिद्धान्त है और विश्व की प्रगति में प्रचलन पाया है।’ उसका कहना है कि राष्ट्रीयता और राज्य दो भिन्न धारणायें हैं तथा राष्ट्रीयता का अस्तित्व राज्य का अस्तित्व समाप्त होने पर भी बना रह सकता है। इसके विपरीत, राष्ट्रीय निष्ठा और राज्य की निष्ठा दो भिन्न वस्तुएँ हैं और दोनों का अस्तित्व एक साथ रह सकता है, क्योंकि राष्ट्रीयता केवल इतना चाहती है कि सांस्कृतिक और सामाजिक जीवन के लिए

स्वाधीनता हो और कुछ हद तक समूह स्वायत्तता (Group autonomy) हो—सासकर साम्प्रदायिक मामलो म। जोजफ का विस्वास है कि ससार म शान्ति और व्यवस्था की भासा इस सिद्धान्त के माने जाने मे हो है कि अनेक राष्ट्रीयताएँ या जातियाँ एक ही राज्य के भीतर सहयोग और शान्ति से रह सकती हैं और उनमे से प्रत्येक अपने राष्ट्रीय जीवन का अनुगमन कर सकती है।<sup>4</sup>

(3) प्रशासकीय और आर्थिक दृष्टि से भी यह सिद्धांत बोधपूर्ण है। छोटे छोटे राज्यों के पदा होने से अनेक प्रशासकीय व आर्थिक समस्याएँ उठ खड़ी होगी जिनका समाधान सीमित स्वरूप, क्षमता और साधनों के बल पर मुश्किल होगा। एक राज्य म कई राष्ट्रीयताओं के कारण अधिक गतिशीलता पायी जाती है, विविधता स्वतः आर्थिक विकास की गति को चतुर्मुखी और तीव्र बनाती है।

(4) इससे विश्व शान्ति और व्यवस्था को भी खतरा है। अनेक छोटे छोटे राज्यों का उदय होने से वे अपने राष्ट्रीय हितों की रक्षा के लिए संघर्ष म उलझ जायेंगे जिससे उनकी प्रगति ही नहीं सारे विश्व की शान्ति सकट म पड़ जायेगी। लाइ एन्टन इसी लिए इस सिद्धान्त को "समाजवाद से भी अधिक अशहान और अपराधमूलक मानता है।"

अंत मे, प्रो० हार्किंग के साथ कहा जा सकता है कि 'किसी भी राष्ट्रीयता या जाति को एक राज्य बनने का जन्मसिद्ध अधिकार प्राप्त नहीं है। हमारे सभी अधिकार मानुषानिक होते हैं और उनके साथ कुछ शर्तें जुड़ी रहती हैं। मोटे तौर पर, जसा रैन्जे स्पूर कहता है "यह बात सही हो सकती है कि प्रत्येक राष्ट्र या जाति को स्वाधीनता का अधिकार है, लेकिन व्यक्तियों की भांति राष्ट्रों या जातियों को भी अधिकारों का अंजन करना होता है। किसी जाति को तभी जीवित रहने का अधिकार है जब इस अधिकार के उपयोग से स्वयं उसका और समाज का भला हो।" लाइ कजन का कथन सही लगता है कि 'राष्ट्रीय आत्मनिर्णय का सिद्धांत दुधारी तलवार है जिसे कुछ अपवादों के साथ ही स्वीकार किया जा सकता है।'

अभ्यासार्थ प्रश्न

- 1 'राष्ट्र' किस कहते हैं ? राज्य, राष्ट्र और राष्ट्रीयता म क्या भेद है ?
- 2 राष्ट्रीयता के प्रमुख तत्त्व का परीक्षण कीजिय।
- 3 राष्ट्रीय आत्मनिर्णय के सिद्धान्त क विषय म आप क्या जानते हैं ? इसके पक्ष और विपक्ष म क्या तर्क दिये जाते हैं ?

4 बर्नार्ड जोजफ, पूर्वोक्त पुस्तक, पृ० 331।

## संविधान (Constitution)

‘क्रान्तियों का सबसे बड़ा कारण है कि संविधान स्थिर रहते हैं, जब कि राष्ट्र आगे बढ़ते हैं।

—मैकाले

‘संविधान’ शब्द अंग्रेजी भाषा के ‘कांस्टीट्यूशन’ (Constitution) का हिंदी रूपान्तर है, जो लटिन भाषा के शब्द ‘कंस्टीट्यूयर’ से लिया गया है जिसका अर्थ उस भाषा में ‘स्थापना’ या स्थापित करना होता। अतः शासन के आधार के रूप में जो वस्तु स्थापित की जाती है वह संविधान कहलाती है। चाहे वह स्थापना किसी सांविधानिक सभा द्वारा हो अथवा विकास द्वारा। विश्व के लगभग सभी संविधान पहले तरीके से स्थापित हुए हैं, केवल इंग्लैंड के संविधान का विकास हुआ है।

संविधान का अर्थ व परिभाषा—साधारणतया संविधान शब्द का प्रयोग दो अर्थ में करते हैं। एक, उन सब नियमों, अधिनियमों, परम्पराओं और प्रथाओं को हम संविधान की सजा देते हैं जो किसी शासन विधि में लिपटे हुए होते हैं, भले ही उहे किसी एक समय या स्थान पर बैठकर लिखबद्ध नहीं किया गया हो। दूसरे, संविधान का अर्थ एक ऐसे लिखित शासन पत्र से होता है जिसमें किसी राज्य के अतःगत सरकार के स्वरूप तथा अधिकार कक्षों का विवेचन व व्यक्ति तथा सरकार के पारस्परिक संबंधों का विवेचन हो।

मरस्तु के अनुसार “संविधान राज्य के पदों का संगठन है तथा वह शासक वर्ग और समाज के उद्देश्यों को निश्चित करता है।”

मास्टिन के विचार से, “संविधान वह नियमावली है जो सर्वोच्च शासन का ढांचा निर्धारित करती है।”

डायसी के शब्दों में, “संविधान से अभिप्राय उन सब नियमों से है जो प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से राज्य की प्रभुसत्ता के वितरण और प्रयोग को प्रभावित करते हैं।”

लेबिस की राय में, “समाज व शासन में प्रभुता के नियमन, विभाजन व स्वरूप को हम संविधान कहते हैं।”

जेलीनेक के शब्दों में, “संविधान उन न्यायिक नियमों का समग्र है जिनके द्वारा राज्य के सर्वोच्च अंगों का निर्धारण तथा उनकी रचना विधि, आपसी संबंधों, कार्यक्षेत्र तथा आधारभूत स्थान का निश्चय होता है।”

मूल्य की राय है कि "संविधान उन नियमों का संग्रह है जिनके अनुसार शासन शक्तिया और शक्तियों के अधिकारों के सम्बन्धों की व्याख्या की जाती है।"

मूल्य के अनुसार, संविधान "राज्य का मूल कानून है, और उन नियमों का स्रोतक है जिन पर राज्य शासन निर्धारित है।"

बर्गेंड के शब्दों में, "संविधान वह मूल नियम है जिसके अनुसार राज्य का शासन निर्माण किया जाता है और जिसके नियमानुसार राज्य में समाज के प्रति सदाचारी व्यक्तियों तथा लोगों के व्यवहार निर्दिष्ट किये जाते हैं।"

एक विचारक ने संविधान की परिभाषा केवल सात शब्दों में दी है। उनके अनुसार 'राज्य की शक्तों को संविधान कहते हैं।'

सभी परिभाषाओं के विवेचन के उपरान्त हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि—

- (1) संविधान राज्य का स्वरूप निर्दिष्ट करता है
- (2) यह लिखित या अलिखित आधारभूत नियम होता है,
- (3) यह सरकार के विभिन्न अंगों के संघों को निर्दिष्ट करता है, तथा
- (4) इसका सम्पूर्ण शक्ति अधिकारों से भी होता है।

**संविधान की आवश्यकता—**तैत्तलिक के विचार से राज्य के लिए संविधान अत्यन्त आवश्यक है। प्रत्येक राज्य का अपना संविधान होता है और होता भी है। यहाँ तक कि निरंकुश व स्वैच्छाकारी राज्य में भी संविधान आवश्यक है। संविधान के अभाव में राज्य राज्य नहीं रहता वह अराजकता और अव्यवस्था का रूप धारण कर लेता है। लेकिन दूसरा यह भी सही है कि वह संविधान होगा वही राज्य का होता अनिवार्य है। 1935 में ही अंग्रेजों ने भारत को संविधान बनाकर दे दिया, लेकिन भारत 15 अगस्त 1947 का स्वतंत्र होने के बाद ही राज्य बना। संविधान का अर्थ यह भी नहीं होता कि वह व्यवस्था जनताधिकार है। हिटलर और मुसोलिनी की शासन व्यवस्थाएँ संविधान के होते हुए भी जनताधिकार नहीं थी। तात्कालिक शासन के लिए देश का स्वतंत्र होना या जनताधिकार होना जरूरी नहीं है, लेकिन देश (राज्य) के लिए शासन प्रबंध चलायान की दृष्टि से संविधान का होना जरूरी ही नहीं अनिवार्य है।

### अच्छे संविधान के गुण

(Characteristics of a good Constitution)

अच्छे संविधान के लिए निम्नलिखित गुणों (विशेषताओं) का होना आवश्यक है—

1. लिखित—संविधान लिखित होना चाहिए, ताकि सरकार के विभिन्न अंगों का कामगार निर्दिष्ट होगा। वे एक दूसरे के अंगों में अनावश्यक हस्तक्षेप नहीं करेंगे और राज्य के नियंत्रण तथा व्यक्ति की स्वतंत्रता के मध्य अनुचित विवाद की स्थिति पैदा नहीं होगी।

2. गतिशील और स्पष्ट—संविधान को पारदर्शक स्पष्ट होना चाहिए। उनके एक

अधिक ग्रन्थ नहीं निकलते हों। सरकार की रचना, गठन, शक्तियाँ आदि का स्पष्ट व निश्चित रूप से उल्लेख हो तभी संविधान को उत्तम कहा जा सकता है।

3 व्यापक—संविधान बनते समय राष्ट्र की विभिन्न समस्याओं व पक्षों के प्रति व्यापक दृष्टिकोण अपनाना चाहिए। प्रशासकीय क्षेत्र और उनकी सीमाएँ व समस्याएँ क्या हैं? शासकीय ढाँचा कैसा हो? इन सभी बातों के लिए व्यापक दृष्टि की आवश्यकता है। यह अत्यन्त हास्यप्रद होगा कि हम किसी देश का सारा संविधान पढ़ लें, फिर भी उसके सही स्वरूप का हमें ज्ञान न हो।

4 संक्षिप्त—व्यापक होते हुए भी संविधान का संक्षिप्त होना आवश्यक है। इससे अभिप्राय यह है कि उसमें व्यर्थ की बातों का समावेश नहीं होना चाहिए क्योंकि उससे संविधान की जटिलता बढ़ती है, विवादों की सम्भावनाएँ बढ़ती हैं और इनसे उनके प्रति जनता का विश्वास क्षीण हो सकता है। गटिल के अनुसार ऐसा होने से 'इसके कुछ उपबन्ध प्रप्रचलित हो जाते हैं तथा बार बार के संशोधन या बनावटी व्याख्याओं से या तो संविधान के बाहर परम्पराओं में वृद्धि या क्रियाहीनता के कारण यह अस्थिर और प्रतिष्ठाहीन हो जाता है।'

5 मूलाधिकारों का उल्लेख—अच्छे संविधान के लिए जरूरी है कि उसमें नागरिकों के मूलाधिकारों का उल्लेख हो, उनकी सुरक्षा की व्यवस्था हो तथा सरकार को अपनी इच्छानुसार उन पर अतिशय करने की छूट नहीं हो। इससे जनता में संविधान के प्रति आदर और विश्वास बढ़ता है तथा संविधान को स्थायित्व प्राप्त होता है।

6 परिवर्तनशील—अच्छे संविधान के लिए जरूरी है कि उसमें आवश्यकता पड़ने पर परिवर्तन किया जा सके। समय की सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक परिस्थितियों के अनुकूल ढालने के लिए संविधान में नियमानुसार संशोधन करने की विधि का उल्लेख भी होना चाहिए। ऐसे संविधान की उपयोगिता समाज में निरन्तर बनी रहेगी। जन विद्रोह की संभावना उपस्थित नहीं होगी।

### संविधान के प्रकार (Types of Constitution)

संविधान के वर्गीकरण के कई आधार हैं। इनमें मुख्य हैं—

(1) निमित्त या विकसित संविधान (Enacted or Evolved Constitution)।

(2) लिखित या अलिखित संविधान (Written or Unwritten Constitution)।

(3) लचीला (परिवर्तनशील) या कठोर (दुष्परिवर्तनशील) संविधान (Flexible or Rigid Constitution)।

(4) एकात्मक या सघातमय संविधान (Unitary or Federal Constitution)।

(5) प्रज्यसात्मक या ससदात्मक संविधान (Presidential or Parliamentary Constitution) ।

(6) राजतन्त्रीय या गणराज्यात्मक संविधान (Monarchical or Republican Constitution) ।

**निमित्त या विकसित संविधान**—निमित्त संविधान वह होता है जिस कुछ लोगों की सभा (जिसे संविधान सभा कहते हैं) द्वारा किसी निश्चित समय भली भाँति सोच विचार कर बनाया जाता है। भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका, सोवियत संघ आदि के संविधान इस श्रेणी में आते हैं। इसके विपरीत, विकसित संविधान उसे कहते हैं जिसे संविधान सभा द्वारा बनाया नहीं गया हो बल्कि जिसका धीरे धीरे विकास हुआ हो। ऐसे संविधान में परम्पराओं और प्रथाओं का विशेष स्थान होता है। ब्रिटेन का संविधान इसी प्रकार का है।

यह ध्यान देने योग्य है कि कोई भी संविधान पूरी तरह न तो निमित्त होता है और न विकसित। विकसित संविधान का भी कुछ न कुछ भ्रष्ट आवश्यकतानुसार लिखना पड़ जाता है तथा निमित्त संविधान भले ही जितना विस्तृत और व्यापक न हो सके सदैव विकसित होता रहता है अर्थात् व्यवहार में लागू होने पर आवश्यक परम्पराओं की अमरता चलता है।

**लिखित या अलिखित संविधान**—लिखित संविधान वह होता है जिसका निर्माण एक वैय प्रलेख (Document) में अर्थात् निश्चित अधिनियमों के रूप में नियमित संविधान सभा द्वारा किया जाता है। प्रो० स्ट्रांग ने लिखित संविधान की परिभाषा इस प्रकार दी है कि “वह जो प्रलेख के रूप में हो और जिसे अनुसूचित प्राप्त हो।” लिखित संविधान प्रायः एक ही समय बनाया जाता है, किन्तु ऐसा अनिवार्य नहीं है। फ्रांस के तृतीय जनतन्त्र का संविधान तीन पृष्ठक बुनियादी कानूनों के रूप में था।

अलिखित संविधान का अधिवाह भाग बिना हुआ नहीं होता। प्रो० स्ट्रांग के शब्दों में “वे संविधान जो साधारणतया अलिखित कहे जाते हैं किसी लिखित विधि के आधार पर नहीं, अपितु रीति रिवाज के आधार पर विवक्षित हुए हैं।” ब्रिटेन का संविधान इसका उदाहरण है। इसके लिए कहा जाता है कि घटनाएँ इसकी जन्मदात्री हैं।

लिखित संविधानों का गुण यह है कि वे निश्चित, स्पष्ट, अधिक सुरक्षित, स्थायी और दृढ़ होते हैं। लिखित संविधान उनकी तुलना में अस्थिर और व्यापक के हाथ का लिलोना होता है। लेकिन जहाँ अलिखित संविधान अत्यधिक लचीला, विद्रोहों की भाषा का से रक्षा करने वाला और अभाषाओं को सरलता से फेंक जाता है, वहाँ लिखित संविधान विकास बाधों में अनावश्यक कानूनी अडचन डालने वाला और सांविधानिक विवादों को रोक करने वाला होता है। दोनों में नुस्खाईयों और अड्डाईयों हैं तथापि विद्वज्जनमत आजकल लिखित संविधानों के तेजबद्ध करने के पक्ष में है।

निमित्त और विकसित संविधानों वाली बात इस पर भी लागू होती है। कोई



भी संविधान न तो पूरी तरह लिखित होता है और न अलिखित। लिखित संविधानों का भी कोई न कोई अंश परम्पराओं पर निर्भर होता है और अलिखित का भी कुछ न कुछ भाग लिखा जाता है। इसलिए मानर, स्ट्रांग, लोकार्क, गेंटिल, ब्राइस आदि इस वर्गीकरण को वैज्ञानिक नहीं मानते हैं। साइ ब्राइस ने लिखा है कि 'लिखित संविधान कुछ वर्षों में ही व्याख्याओं, अभिसमयों, प्रथाओं और निष्कर्षों से इतने लद जाते हैं कि केवल प्रारम्भिक संविधान के पठन से प्रचलित संविधान के वास्तविक स्वरूप की पूरी जानकारी नहीं हो पाती।' अतः लिखित और अलिखित संविधानों का यह अंतर गुणात्मक नहीं है।

**लचीला (परिवर्तनशील) या कठोर (दुष्परिवर्तनशील) संविधान**—इस वर्गीकरण का आधार यह है कि संविधान में संशोधन साधारण कानूनों की तरह हो सकते हैं या नहीं? यदि संविधान की धाराओं में साधारण कानूनों को बदलने की प्रक्रिया के अनुसार ही संशोधन हो सकता है तो उस संविधान को हम लचीला (परिवर्तनशील) कहेंगे, यदि नहीं हो सकता तो कठोर (दुष्परिवर्तनशील) कहेंगे। ब्रिटेन, यू.बी.लैंड, दक्षिणी अफ्रीका के संविधान लचीले हैं, जबकि स्विट्जरलैंड, संयुक्त राज्य अमरीका आदि के संविधान कठोर हैं। लचीले संविधान का सबसे बड़ा गुण यह होता है कि इसे सरलता से भावश्यकता के अनुकूल ढाला जा सकता है। ब्राइस ने इसका वर्णन करते हुए लिखा है कि "ढाँचे के बिना टूटे ही संकटकाल समाप्त होने पर वह पुनः अपने आकार को प्राप्त कर लेता है, जैसे ही जैसे पेड़ की शाखाएँ गाड़ी निकलने के लिए झींच ली जाती हैं।" लेकिन यह कठोर संविधानों की तरह सुदृढ़ नहीं होता और इसमें नागरिकों व अधिकारों की निश्चित गारंटी नहीं होती। लचीले संविधानों का दूसरा गुण यह है कि इनकी व्याख्या करने के लिए समय, शक्ति और धन का दुरुपयोग नहीं करना पड़ता, क्योंकि इसके अंतर्गत व्यवस्थापिका में उस समय के बहुमत का मत ही सर्वोपरि और माय होता है। इसके विपरीत कठोर संविधानों की व्याख्या प्रायः देश के सर्वोच्च न्यायालय करते हैं जिसमें समय, शक्ति और धन की काफी बरबादी होती है।

कठोर संविधानों के गुण और लचीले संविधानों के दोष भी एक समान हैं। प्रथम, कठोर संविधान भासानी से बदले नहीं जा सकते, इसलिए उनका आदर अधिक होता है। दूसरे कठोर संविधानों को राजनीतिक रूप से अपरिपक्व नागरिक भी चला सकते हैं, जबकि लचीले संविधानों को केवल राजनीतिक रूप से प्रौढ़ व्यक्ति ही सफलतापूर्वक चला सकते हैं। तीसरे, संघीय व्यवस्था के स्थायित्व के लिए संविधान का कठोर होना प्रति आवश्यक है। यदि वह लचीला होगा तो सब ओर राज्य की सरकारों के मध्य शक्तियों का विभाजन स्थायी नहीं होगा और संघ टूटने का खतरा बना रहेगा।

संविधानों की धर्म्य विस्मो—एकात्मक, सघात्मक, प्रध्व्यतात्मक, ससदात्मक, राजतन्त्रात्मक व गणतन्त्रात्मक—की विवेचना आगे अध्याय 16 व 17 में की गई है।)

## अस्तास्य प्रश्न

- 1 सविधान की परिभाषा दीजिए और सविधान के विभिन्न प्रकारों का वर्णन कीजिए ।
- 2 "बठोर और परिवर्तनशील सविधान में अंतर प्रसार का नहीं, अपितु मात्रा का है ।" विवेचना कीजिए ।
- 3 लिखित और अलिखित सविधानों में क्या भेद है तथा उनके प्रमुख गुण-दोष क्या हैं ?
- 4 अच्छे सविधान के लिए उसमें किन गुणों का होना आवश्यक है, संक्षेप में बताइए ।



# राज्यों का वर्गीकरण—प्राचीन और आधुनिक

(Classification of States—Ancient and Modern)

"राज्य का आवश्यक लक्षण उसका राजनीतिक व कानूनी स्वत्व होता है। इसकी अभिव्यक्ति उसकी सरकार के समूह द्वारा होती है, यह स्वाभाविक सन्तोषप्रद वर्गीकरण सरकार के रूप की समानताओं व भिन्नताओं के आधार पर हो सकता है।

—मैटिज़

राज्यों के वर्गीकरण के कई आधार हो सकते हैं। संघर्ष के प्रकार पर राज्यों को कबीली राज्य, नगर राज्य, राष्ट्रीय राज्य और डिम्पल्ड राज्य के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है। अधिक साधन और सैनिक धन का प्रचुरता राज्यों का महा-शक्ति, द्वितीय कोटि की शक्ति या निम्न राज्यों की शक्ति व शक्ति का प्रमाण है। भौगोलिक तथा खेतिहर राज्य, सम्य व असम्य राज्य, द्वीपीय (Insular) व महाद्वीपीय (Continental) राज्य के रूप में राज्यों का वर्गीकरण किया जा सकता है। लेकिन यह वर्गीकरण राज्यों की शक्ति को दिखाना माय होगा इस विषय में अधिकारपूर्वक कुछ कोटि करने का प्रमाण। विद्वानों में कुछ तो हैं 'राज्यों का वर्गीकरण' या 'सरकारों का वर्गीकरण' इससे अलग-अलग को लेकर मतभेद रहा है।

राज्यों या सरकारों के वर्गीकरण की प्रणाली

घोली म कहते हैं कि "अपने कानूनी रूप म आवश्यक उद्देश्या तथा कार्यों की दृष्टि से मार रूप म सभी राज्य अनिवार्यत समान होत हैं और इसलिये उन्हें एक दूसरे से पयक्त नहीं किया जा सता। जो वस्तुयें एक राज्य को दूसरे से पयक्त करती हैं वे निर्माण तत्त्वों की भिन्नता नहीं यन बाहरी स्वरूप या विशेषतायें हैं। इनम सबसे महत्वपूर्ण शासकीय संगठना का चरित्र है।" विनोबी के शब्द हैं कि "तत्त्व ये सब एक ही से हैं— उनमें से प्रत्येक और सत्य की विशेषता सम्प्रभुता है।" मैटिल के विचार स "चूकि राज्यों के अस्तित्व की अभिव्यक्ति केवल उनकी सरकारों द्वारा होती है तथा अय किसी आधार पर उनका अंतर नहीं खोजा जा सता, अत सरकारों का वर्गीकरण सार रूप से राज्यों का ही वर्गीकरण होता है।"

लेकिन यह तक अन्तिम नहीं है। राज्यों का वर्गीकरण केवल सरकारों के भेद पर ही आधारित नहीं होता। उद्देश्य तथा शक्ति वितरण को आधार पर भी भेद दिये जा सकते हैं। इसके अतिरिक्त सरकारों का कोई स्वतन्त्र व्यक्तित्व नहीं होता। वे राज्यों से सम्बद्ध होती हैं। सरकार के बिना राज्य नहीं हो सकता तो राज्य के बिना सरकार भी नहीं हो सकती। अत वर्गस की भाति 'राज्यों के वर्गीकरण' शब्द को मायता देना उचित है। हॉब्स, लाक, मैरियट व डा म्पावोराय भी इसी दृष्टिकोण को यावसगत मानते हैं। लेकिन सैडान्तिन दृष्टि से दोषपूर्ण होते हुए भी, सम्भवत अध्ययन की सुविधा से, आधुनिक युग के अधिकांश विद्वानों ने 'राज्यों के वर्गीकरण' और 'सरकारों के वर्गीकरण' को एक मान लिया है। तथा यूनानी युग से लेकर आज तक राज्यों के जो भी वर्गीकरण प्रस्तुत किये गये हैं वे किसी न किसी रूप में सरकारों के भेद से ही सम्बन्धित रहे हैं।

### प्राचीन वर्गीकरण

#### (Ancient Classification)

प्राचीन काल से ही विद्वानों का ध्यान 'राज्यों के वर्गीकरण' की ओर आकर्षित होता रहा है, जिसके परिणामस्वरूप राजनीति शास्त्र के साहित्य—अभ्यार म वर्गीकरण पर प्रचुर सामग्री मिलती है, परन्तु बहुपूर्ण वैज्ञानिक नहीं है। उसम कुछ का ही अध्ययन राज्यों के स्वरूप को समझने में सहायता कर सकता है।

वैज्ञानिक राजनीति शास्त्र वेत्ताआ म अरस्तू वा नामसर्वाधिक प्रसिद्ध है। उसक वर्गीकरण का स्रोत प्लेटो का वर्गीकरण था। प्लेटो ने अपना वर्गीकरण सुक्रात के सिद्धान्तों पर खड़ा किया था तथा सुक्रात ने हेरोडोटस के वर्गीकरण से प्रेरणा ली थी। इस प्रकार 'राज्यों के वर्गीकरण' का प्रारम्भ हेरोडोटस में माना जाता है।

2 Garner Political Science and Government p 248

3 Wolloughby The Nature of the State Ch. XIII

4 Gettel, Political Science pp 191 92

## हेरोडोटस का वर्गीकरण

हेरोडोटस ने राज्यों के तीन रूप बताये—राजतन्त्र (Monarchy) कुलीन (Aristocracy) तथा जनतन्त्र (Democracy)। उनका विचार था कि सामान्यतः सभी राज्यों को उपयुक्त तीन वर्गों में वर्गीकृत किया जा सकता है। लेकिन जब शासक मूल स्वाधीन के बशीर्भूत होकर जनता के हितों की उपेक्षा करते हैं तो ये तीनों व्यवस्थायें उत्पीड़क राजतन्त्र, उत्पीड़क कुलीनतन्त्र और जनतन्त्र में बदल जाती हैं।

## सुकरात

सुकरात ज्ञान के शासन (Only those who know shall rule) में विश्वास रखता था। उसका वर्गीकरण हेरोडोटस की भाँति ही है। अधिक से अधिक उसे थोड़ा दार्शनिक वर्गीकरण कह सकते हैं। सुकरात ने ज्ञान के आधार पर राज्यों में 6 भेद किये हैं। तीन राज्य सामान्य प्रकार के हैं जिनमें कानूनों का प्रादर होता है। ये क्रमशः राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र तथा जनतन्त्र कहे जा सकते हैं। तीन विद्वत् प्रकार के राज्य हैं जहाँ कानूनों का प्रादर नहीं होता और जो क्रमशः निरकुशतन्त्र, धनिकतन्त्र व भौदतन्त्र कहे जा सकते हैं।

## प्लेटो का वर्गीकरण

प्लेटो ने अपनी पुस्तक 'रिपब्लिक' में एक प्रकार का तथा 'स्टेट्समैन' में दूसरी प्रकार का राज्यों का वर्गीकरण प्रस्तुत किया है। 'रिपब्लिक' में उसका दृष्टिकोण प्रादक्षिणी है। उसने 'रिपब्लिक' में ऐसे राज्य की कल्पना की जो उस समय पाये जाने वाले सभी राज्यों से भिन्न होगा। 'रिपब्लिक' में कानून नहीं होगा। वहाँ ज्ञान का पूरा साम्राज्य होगा। यदि आवश्यकता हुई तो यदा कदा दार्शनिक शासक प्राज्ञायें जारी करेंगे। यदि वे उसने स्वयं स्वीकार किया कि इस प्रकार का राज्य पृथ्वी पर असम्भव है और इस काल्पनिक राज्य का प्रयोग सगठित राज्यों की श्रेष्ठता को मापने से किया जा सकता है। उसने 'रिपब्लिक' (1) व्यक्ति की संख्या, (2) जन और (3) कानूनों के आधार पर राज्यों का वर्गीकरण किया है।

पृथ्वी पर सगठित होने वाले राज्यों को उद्देश्य व संस्था के आधार पर प्लेटो ने अपनी 'स्टेट्समैन' में, छ भागों में बाँटा है। उद्देश्य के अनुसार वे सब राज्य सामान्य कहे गये हैं जहाँ कानूनों का प्रादर होता और इसके विपरीत अवस्था वाले राज्य विद्वत्। संस्था के आधार पर यदि सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में हो तो उसे राजतन्त्र, यदि वह कुछ व्यक्तियों के हाथ में हो तो कुलीनतन्त्र और यदि वह सभी या अनेक व्यक्तियों के हाथ में हो तो उसे जनतन्त्र के नाम से सम्बोधित किया गया है।

प्लेटो के इस वर्गीकरण की गितकारास्ट ने निम्नांकित तालिका द्वारा स्पष्ट किया है—

	राज्य जहाँ कानूनों का पालन हो	राज्य जहाँ कानूनों की अवहेलना हो
एक व्यक्ति का शासन	राजतन्त्र (Monarchy)	निरंकुशतन्त्र वा घातकारी शासन (Tyranny)
कुछ व्यक्तियों का शासन	कुलीनतन्त्र (Aristocracy)	अल्पतन्त्र या वृगतन्त्र (Oligarchy)
अनेक व्यक्तियों का शासन	उदार लोकतन्त्र (Moderate Democracy)	अतिवादी लोकतन्त्र या भीषतन्त्र (Extreme Democracy)

पूर्ण ज्ञानमय राज्य (State of perfect knowledge) अपूर्ण ज्ञानमय राज्य (State of imperfect knowledge), तथा ये राज्य जहाँ ज्ञान नहीं है के आधार पर भी प्लेटो ने राज्यों का वर्गीकरण किया है। परन्तु यह वर्गीकरण अव्यावहारिक है क्योंकि अपूर्ण समाज में ऐसा राज्य स्थापित नहीं हो सकता जो पूर्ण ज्ञानमय हो।

### अरस्तू का वर्गीकरण

अरस्तू ने प्लेटो की तुलना में अरस्तू का वर्गीकरण विशेष महत्वपूर्ण है।<sup>5</sup> डा. माथीबादिम लिखते हैं कि 'प्लेटो द्वारा किये गये वर्गीकरण की अपेक्षा अरस्तू द्वारा किया गया वर्गीकरण कहीं अधिक पूर्ण और यथावधानी है। कुछ समय पूर्व तक अरस्तू द्वारा किया गया वर्गीकरण पर्याप्त समझा जाता था।<sup>6</sup> यह वर्गीकरण गुणमूलक (Qualitative) और परिमाणमूलक (Quantitative) दोनों है। इसका आधार अरस्तू द्वारा यूनान के 158 नगर राज्यों के संविधान का अध्ययन है।

अरस्तू ने भी वर्गीकरण के दो आधार लिये हैं—पहला, उद्देश्य और दूसरा, सत्ता। उद्देश्य के आधार पर राज्यों को राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र और समाजतन्त्र की संज्ञा दी है। इन राज्यों की विशेषता यह है कि इसमें शक्ति का प्रयोग लोकहित में होता है। इस उद्देश्य के प्रतिकूल जहाँ शासन शक्ति सीमित वर्ग के हित सम्पादन में लगायी जाती है राज्य निरंकुशतन्त्र, घनिकतन्त्र और जनतन्त्र में वर्गीकृत किये गये हैं। अरस्तू का यह वर्गीकरण निम्नांकित तानिका से भली भाँति स्पष्ट हो सकता है—

5 R N Gilchrist *op cit* p 228  
6 Ashirvatham *Political Theory* p 301

सरकार का रूप	स्वाभाविक रूप (Normal Form)	विकृत रूप (Perverted Form)
एक व्यक्ति का शासन	राजतन्त्र (Monarchy)	निरकुशतन्त्र (Tyranny)
कुछ व्यक्तियों का शासन	कुलीनतन्त्र (Aristocracy)	धनिकतन्त्र (Oligarchy)
समस्त जनता का शासन	समाजतन्त्र (Polity)	जनतन्त्र (Democracy)

### अरस्तू के वर्गीकरण की विशेषतायें—राज्यों के परिवर्तन-चक्र का नियम

अरस्तू ने राज्यों का वर्गीकरण करते हुए उनकी शक्तियों और दुबलताओं पर प्रकाश डाला है। उसके अनुसार कोई भी राज्य सदैव स्थिर नहीं है। प्लेटो के अनुसार वह भी 'परिवर्तन चक्र के नियम' को मान्यता देता है। उसका विश्वास है कि प्रत्येक सामान्य राज्य अतर्निहित दुबलताओं के कारण भ्रष्ट या विकृत हो जाता है। जनता की प्रतिक्रिया के परिणामस्वरूप बाद में फिर उसका सामान्य रूप सामने आ जाता है, लेकिन इस बार मता का स्वरूप थोड़ा भिन्न होता है।

अरस्तू के राज्यों का परिवर्तन चक्र राजतन्त्र से प्रारम्भ होता है। उसके अनुसार "प्रारम्भ में राज्य राजतन्त्रीय थे, जिसका कारण सम्भवतः यह था कि प्राचीन युग में राज्य छोटे थे और चरित्रवान् कुशल व्यक्ति बहुत कम थे। ये व्यक्ति इसलिये राजा बने क्योंकि ये परोपकारी थे और परोपकार केवल सज्जन व्यक्ति ही कर सकते थे। परन्तु, जब एक से गुणा वाले अनेक व्यक्ति आगे आये और वे एक ही व्यक्ति को प्रधान या प्रतिष्ठित मानने से कतराने लगे, तो उन्होंने राज्य को सभी का राज्य (Commonwealth) बनाने और सविधान निश्चित करने की इच्छा प्रकट की। इसमें शासक वर्ग का पतन हुआ और जनवोष से धन उठाकर वे धनवान् बनने लगे। धन सम्पत्ति सम्मान का साधन बनी और इस प्रकार कुछ व्यक्तियों के शासन की स्थापना स्वाभाविक बनी। यह शासन धीरे धीरे अत्याचारी शासन में बदल गया और अन्त में, अत्याचारी धनिकतन्त्र ने समाजतन्त्र का रूप धारण कर लिया। क्योंकि शासक वर्ग की धन सोलुप्तता ने अपनी सत्स्था को सदैव कम से कम रखने की चेष्टा की इससे सत्साधारण का बल बढ़ा और उन्होंने अन्त में अपने स्वार्थियों को दबोच लिया जिसका फल निकला, भ्रष्ट जनतन्त्र की स्थापना।"

अरस्तू के अनुसार परिवर्तन का यह चक्र निरन्तर चलता रहता है और आगे भी चलता रहेगा। राजतन्त्र के बाद क्रमशः निरकुशतन्त्र, कुलीनतन्त्र, धनिकतन्त्र, समाजतन्त्र, जनतन्त्र तथा जनतन्त्र के बाद पुनः राजतन्त्र, निरकुशतन्त्र स्थापित होते रहेंगे।

### अरस्तू के वर्गीकरण का आलोचनात्मक मूल्यांकन

विभिन्न विद्वानों ने, जिनमें डा गानर और वॉन मोह्ल (Von Mohl) का नाम प्रमुख है, विभिन्न दृष्टिकोण से अरस्तू के वर्गीकरण की आलोचना की है। आलोचकों के कुछ प्रमुख आरोप निम्नान्वित हैं —

1 वर्गीकरण सरस्यप्रधान है, गुणप्रधान नहीं—यान मोह्ल लिखता है कि 'जब सिद्धांत का स्वरूप, जिस पर यह आधारित है, राज्य के संगठन से सम्बंधित न होकर गणित से सम्बंधित है तथा यह वर्गीकरण गुण विषयक न होकर सरस्य विषयक है।'

किंतु वॉन मोह्ल का यह मत एकांगी है। सरस्य का आधार इस वर्गीकरण में गौण तथा प्रासंगिक है, प्रधान नहीं। यदि सरस्य के आधार को प्रमुख मान लें तो धनिक तन्त्र (जिसमें अरस्तू धन की प्रधानता मानता है (तथा जनतन्त्र) जिसमें यह निधनों की प्रधानता मानता है) में भेद स्पष्ट हो जायगा। परिभाषा करत हुए अरस्तू ने लिखा है कि 'धनिकों का धनिकों के हित में शासन धनिक न कहलायेगा। चाहे धनिकों की सरस्य अधिक हो या कम।' इसी प्रकार जनतन्त्र वह शासन है जिसमें निधन निधनों के हित में शासन करें चाहे वे सरस्य में अधिक हों अथवा कम।' सरस्य का आधार मानने पर यदि धनिकों की सरस्य अधिक हो तो वह धनिकतन्त्र न कहलाकर प्रजातन्त्र कहा जाना चाहिये, किन्तु अरस्तू इस मत से सहमत नहीं है। वह सरस्य के आधार को इस प्रसंग में नगण्य कर देता है।<sup>8</sup> अम्पादोराय भी इसी मत के समर्थक हैं।

2 सरकारों का वर्गीकरण है, राज्यों का नहीं—गानर का मत है कि अरस्तू न सरकारों का वर्गीकरण किया है, राज्यों का नहीं। उसके शब्दों में, उसने (अरस्तू ने) राज्य तथा सरकार में कोई अंतर नहीं माना है और अंतिम बिश्लेषण में यह वर्गीकरण राज्यों का वर्गीकरण नहीं, अपितु सरकारों का वर्गीकरण है और इसलिये राज्य के रूपों के विवेचन में इसका कोई उचित स्थान नहीं हो सकता।'

यहाँ यह उल्लेख करना आवश्यक होगा कि गानर स्वयं 'राज्यों के वर्गीकरण' और 'सरकारों के वर्गीकरण' में कोई भेद नहीं मानता।<sup>9</sup> अरस्तू के वाद के भी सारे वर्गीकरण किसी न किसी रूप में सरकार से सम्बंधित रहे हैं और वे रहेंगे भी। अतः गानर की आपत्ति आपत्ति के लिये लगायी गयी आपत्ति है। वगैरे इसका उत्तर देते हुए लिखता है कि "अरस्तू का वर्गीकरण पूर्णतः निर्वाप और युक्तिसंगत है, यदि हम उसका द्वारा प्रयुक्त 'राज्य' तथा 'प्रभुता' शब्दों के स्थान पर 'शासन' तथा 'अवस्था' शब्दों का प्रयोग करने लगे।"

3 नगर राज्यों का वर्गीकरण है, प्रायुक्तिक राज्यों पर लागू नहीं होता—सीले का विचार है कि अरस्तू का वर्गीकरण आज के युग में ठीक नहीं बैठता। शायद ही कोई ऐसा राज्य होगा जहाँ प्रभुता केवल एक या कुछ व्यक्तियों के हाथ में हो। अरस्तू के वर्गीकरण के अनुसार इयत्तन्त्र को न तो हम राजतन्त्र कह सकते हैं और न जनतन्त्र।



इसमें कोई सन्देह नहीं कि भरस्तू का वर्गीकरण यूनानी नगर राज्यो पर आधारित है और आधुनिक राष्ट्रीय राज्य उनकी तुलना में बड़े विशाल व विपमताओं से युक्त हैं। अतः स्थूल रूप से वह वर्गीकरण आधुनिक राज्यो पर लागू नहीं हो सकता लेकिन हमें यह नहीं भूलना चाहिये कि भरस्तू के वर्गीकरण में जिन सिद्धांतों को प्रतिपादित किया गया है वे सावधानिक हैं और आज भी सत्य हैं।

4 इसमें लोकहित की धारणा अस्पष्ट है—प्रालोचको का एक वग इस राय का है कि भरस्तू के वर्गीकरण में लोकहित की धारणा अस्पष्ट है।

इसके प्रत्युत्तर में यह कहा जा सकता है कि सैद्धांतिक रूप से लोकहित के आधार पर राज्यों का वर्गीकरण बड़ा आवश्यक प्रतीत होता है, किंतु जब राज्यों के वर्गीकरण पर इसका प्रयोग करने लगते हैं तब इस आधार की अस्पष्टता और अनिश्चितता प्रकट हो जाती है। आधुनिक युग में प्रत्येक राज्य लोकहित को ही अपना आधार मानता है, परिणाम यह होता है कि लोकहित की उतनी ही व्याख्याएँ हैं जितने कि राज्य।

5 अभ्यावहारिक—सीले, गानर, गिल्क्राइस्ट, अप्पादोराय आदि विद्वान् मानते हैं कि भरस्तू के वर्गीकरण में शासन प्रणालियों की विस्तृत तथा विविध विवेचनाओं का उल्लेख नहीं मिलता। राज्य की सत्ता वितरण के आधार पर ससदीय तथा अध्यक्षीय, एकात्मक तथा सघात्मक, समाजवादी तथा फासीवादी सरकारों का उसमें कोई स्थान नहीं है। इसके अतिरिक्त आधुनिक काल में कुछ मिश्रित शासन-प्रणालियों और व्यवस्थाओं का विकास भी हुआ है, जैसे जनतांत्रिक समाजवाद, जनतांत्रिक अधिनायकवाद आदि। उह भरस्तू के वर्गीकरण में स्थान नहीं मिल सकता अतः वह अभ्यावहारिक है।

यद्यपि इस तर्क में पर्याप्त बल है कि भरस्तू का वर्गीकरण आधुनिक युग में अभ्यावहारिक है तथापि यह नहीं भूलना चाहिये कि उपयुक्त शासन प्रणालियाँ आधुनिक युग की देन हैं। गिल्क्राइस्ट ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि यद्यपि 'आधुनिक सरकारों के स्वरूपों के लिये यह वर्गीकरण पर्याप्त नहीं है, पर आज तक जितने भी वर्गीकरण किये गये हैं उन सब के लिये यह इतिहासीय आधार रहा है।'<sup>10</sup>

6 जनतन्त्र की निकृष्ट सरकार मानना गलत—प्रालोचको का कथन है कि भरस्तू जनतन्त्र की निकृष्ट सरकार मानता है, जबकि आजकल जनतन्त्र सामान्य सरकार है और सभी देशों में ही जनतन्त्र को स्पष्ट प्रकार की सरकार माना जाता है।

प्रालोचको का यह तर्क अतिरिक्त है। जनतन्त्र आदर्श व्यवस्था है। सत्त्वा जातन्त्र न तो कहीं हो सकता है। दूसरे हमारे जनतन्त्र का वह आदर्श है जिसे भरस्तू अपने समाजतन्त्र के अंतर्गत रखता है। शब्दावली का ही सिक फेर है। हम भी ऐसी व्यवस्था, जनतन्त्र, को आदर्श नहीं कहेंगे जिसमें बहुसंख्यक जनता के नाम पर कुछ चुन हुए नेता अपने निहित स्वार्थों की पूर्ति में लगे रहें।

7 धर्मप्रधान राज्यों पर भौन—अन्त में, भरस्तू ने अपने वर्गीकरण में धर्म-

प्रधान राज्यों को मान्यता नहीं दी है। स्मिथली ने इस प्रभाव की ओर विशेष संकेत किया है।

लेकिन बात यह है कि धर्मप्रधान राज्य विशेषतः राजतंत्र ही होते हैं। मध्य काल में राजा ही धर्मगुरु भी होते थे। अतः राजतंत्र के अनिवारित धर्मप्रधान राज्यों के वर्ग को मान्यता देने की कोई आवश्यकता प्रतीत नहीं होती।

### अरस्तू के वर्गीकरण का महत्व

यद्यपि अरस्तू का वर्गीकरण प्राधुनिक राज्यों के अनुकूल नहीं है, तथापि इसका महत्व की उपेक्षा करना असम्भव है, अरस्तू का वर्गीकरण ही सबसे पहला वैज्ञानिक वर्गीकरण था जिसने सभी प्राधुनिक वर्गीकरणों को ऐतिहासिक आधार प्रदान किया। आज चाहे राज्यों के कितने ही रूप क्यों न हो गये हों उनका मूलभूत चरित्र अरस्तू के वर्गीकरण की सीमा में आ जाता है। अतः हमें उसका द्वारा प्रस्तुत 'राज्यों के वर्गीकरण' का भूतपूर्व प्राधुनिक मापदण्डों की अपेक्षा उसकी उपयोगिता के आधार पर करना चाहिये।

### अरस्तू के बाद राज्यों का वर्गीकरण

अरस्तू के बाद अनेक राजनीति विचारदा न 'राज्यों का वर्गीकरण' प्रस्तुत किया। इनमें पॉलिवियस सिसरो बोवो, हॉन्स ताकमॉण्डेस्क्यू ब्लो, श्लेगेली, वॉन मॉल्ह वेज (Waltz) जैकोनेक प्रमुख हैं। इनमें वॉन मॉल्ह और जेकोनेक का छोड़कर लगभग सभी ने अरस्तू के वर्गीकरण को ही थोड़ा बहुत उलट फेर कर स्वीकार कर लिया। जो 'अरस्तू के वर्गीकरण' को नहीं मानते वे भी ग्युनाधिक रूप से उससे प्रभावित हैं।

जहाँ तक पॉलिवियस का सम्बन्ध है उसने राज्यों का वर्गीकरण अरस्तू के प्रभाव में उद्देश्य तथा सत्ता के आधार पर किया है। उसने अपने वर्गीकरण में केवल दो प्रायः बातों पर धीर बल दिया—प्रथम, मिश्रित सविधान तथा द्वितीय, नियंत्रण व सन्तुलन का सिद्धांत।

सिसरो ने भी अरस्तू के वर्गीकरण का अनुगमन किया। उसने पॉलिवियस के मिश्रित सविधान और नियंत्रण व सन्तुलन के सिद्धांत की प्रशंसा की। उसने केवल एक नयी बात यह बड़ी कि सरकार के तीनों अंग स्थायित्व के लिये आवश्यक तीन सिद्धांतों का प्रतिनिधित्व करते हैं—राजतंत्र, समित प्रणाली अधिकार सत्ता के सिद्धांत का, परियद, मर्यादा और प्रभाव के सिद्धांत का तथा जनतांत्रिक समार्य, स्वतंत्रता के सिद्धान्त का। "शुद्ध रूपों में सिसरो राजतंत्र को सर्वोत्तम, कुलीनतंत्र को मध्यम और जनतंत्र को निकृष्ट मानता था।"<sup>1</sup>

प्राधुनिक युग के प्रवक्तृ जी बोवो (Jean Bodin) ने राज्यों का वर्गीकरण राजसत्ता के निवास के अनुसार किया। यदि सत्ता एक व्यक्ति के हाथों में हो राजतंत्र,



4 **शास्त्रीय राज्य (Classical States)**—ये प्रति प्राचीन काल स विद्यमान रहने वाले राज्य हैं, जैसे यूनान, रोम और भारत के राज्य ।

5 **वैधानिक राज्य (Legal States)**—इनमें राजसत्ता का स्वरूप कानून द्वारा निर्धारित होता है ।

6 **स्वेच्छाचारी राज्य (Despotic States)**—इनमें शासन कानूनों की अपेक्षा शासक की इच्छा से अधिक संचालित होता है ।

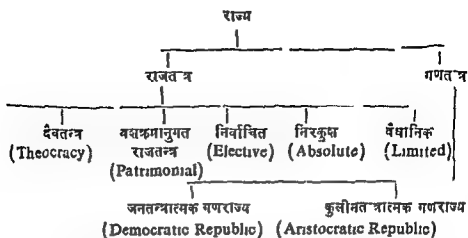
शास्त्रीय राज्यों को यॉन मॉहल धारण तीन श्रेणियों—राजतन्त्र कुलीनतन्त्र, और जनतन्त्र—में विभक्त करता है । यॉन मॉहल के वर्गीकरण के दो दोष हैं प्रथम, यह राज्य व सरकारों में भेद स्पष्ट नहीं करता । दूसरे, उसका वर्गीकरण स्पष्ट नहीं है । उसमें अनिच्छादन (overlapping) का दोष पाया जाता है । फिर भी उसकी विशेषता यह है कि उसने अपना वर्गीकरण राज्य के ऐतिहासिक विकास को ध्यान में रखकर किया है ।

वेब (Weitz) ने राज्यों को गणतन्त्र, पुरोहित तन्त्र राजतन्त्र एकात्मक राज्य, सघ राज्य, मिश्र सघ और मिश्रित राज्य नामक वर्गों में विभक्त किया है । यह वर्गीकरण वैज्ञानिक नहीं है । पुरोहित तन्त्र का राजतन्त्र के अन्तर्गत रखा जा सकता है । इसी तरह राजतन्त्र व गणतन्त्र एकात्मक भी हो सकते हैं सघात्मक भी । यॉन मॉहल की तरह इसके वर्गीकरण में भी अनिच्छादन का दोष है ।

बर्गेस का वर्गीकरण भरस्तू की भाँति किन्तु उससे भी सटीक और भ्रूरा है । वह राज्यों को सिर्फ तीन श्रेणियों—राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र और जनतन्त्र—में बाँटता है । उसने इनके अतिरिक्त राज्य के अन्य किसी स्वरूप को नहीं माना है । मत उसका वर्गीकरण को वर्तमान राज्यों पर लागू करना सबसे कठिन है ।

### जेलीनेक का वर्गीकरण

प्राधुनिक राजनीति शास्त्र वेत्ताओं में जर्मन विद्वान् जेलीनेक का महत्वपूर्ण स्थान है । वह भरस्तू के वर्गीकरण को नहीं मानता । उसने राज्यों का वर्गीकरण इस नियम के आधार पर किया है कि राज्य की इच्छा की अभिव्यक्ति एक व्यक्ति के माध्यम से होती है अथवा अनेक व्यक्तियों के माध्यम से । इस प्रकार उसने सभी राज्यों को दो श्रेणियों में बाँटा है—राजतन्त्र (Monarchy) और गणतन्त्र (Republic) राजतन्त्र उसके विचार से सरकार का वह रूप है जिसमें सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में हो, चाहे उस ईश्वर का प्रतिनिधि माना जाय, राज्य का स्वामी माना जाय या राज्य का प्रतिनिधि । राजतन्त्र वश पर भी आधारित हो सकता है और निवाचन पर भी । गणतन्त्र वह है जहाँ सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में न होकर समूह या समस्त जनता के हाथ में हो । कुलीनतन्त्र और जनतन्त्र को वह गणतन्त्र ही मानता है । उसके वर्गीकरण को निम्नां तात्तिका द्वारा स्पष्ट कर सकते हैं—



जेलीनेक का वर्गीकरण सरल और सारपूर्ण है क्योंकि वह राज्यों को एक ही 'यायिक सिद्धांत' पर आधारित करता है। पर तु फिर भी इसमें कुछ दोष हैं प्रथम, विविध शासन प्रणालियों पर लागू नहीं किया जा सकता।

### आधुनिक वर्गीकरण (Modern classification)

आधुनिक राज्यों के वैज्ञानिक व व्यावहारिक वर्गीकरण का श्रेय अमेरिकी विद्वान् जे० ए० आर० मेरियट और डाक्टर स्टीफन लीकॉक को दिया जाता है। दोनों प्रस्तुत से प्रभावित होते हुए भी उसके वर्गीकरण के आलोचक हैं।

#### मेरियट का वर्गीकरण

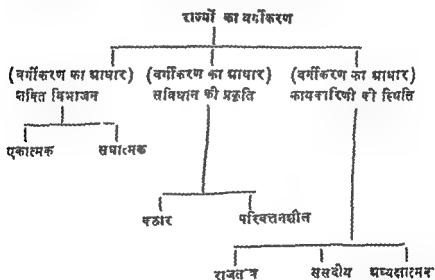
मेरियट ने राज्यों का वर्गीकरण निम्नांकित तीन महत्त्वपूर्ण सिद्धांतों के आधार पर किया है—

- (1) शक्ति विभाजन के आधार पर,
- (2) संविधान की प्रकृति के आधार पर, तथा
- (3) कार्यकारिणी व विधायिका के सम्बन्धों के आधार पर।

प्रथम नियम के अनुसार मेरियट राज्यों को एकात्मक व सघातक में बाँटता है। एकात्मक राज्य में सत्ता के द्र के पास केन्द्रित होती है। विभिन्न इकाइयाँ अपनी शक्ति के द्र से लेती हैं जो अपनी इच्छानुसार उनसे शक्ति वापस भी ले सकता है। सघातक राज्य में सत्ता का क द्र और इकाइयों के मध्य संविधान द्वारा बाँटवारा कर दिया जाता है। संविधान में संशोधन के बिना सत्ता के विभाजन की स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं हो सकता। इंग्लैण्ड, फ्रांस, स्पेन, इटली आदि एकात्मक राज्य हैं। भारत, कनाडा, आस्ट्रेलिया, संयुक्त राज्य अमेरिका सघातक राज्यो के उदाहरण हैं।

संविधान की प्रकृति के आधार पर राज्या को दो भागों में बांटा जा सकता है। एक व जहाँ का संविधान कठोर है और दूसरा व जहाँ का संविधान परिवर्तनशील है। कठोर संविधान उन राज्यों का माना जाता है जहाँ संविधान में संशोधन करने के लिए एक विशेष व कठिन तरीका अपनाया जाता है। यह तरीका साधारण कानून बनाने के तरीके से भिन्न होता है। जिन राज्यों के संविधान में संशोधन साधारण कानून बनाने के तरीके से ही हो जाता है उन्हें परिवर्तनशील संविधान वाला राज्य कहते हैं। इंग्लैंड का संविधान परिवर्तनशील है और अमेरिका का कठोर।

कार्यकारिणी व विधायिका के संशोधनों के आधार पर मेरियट ने राज्यों को राजतन्त्र, समद्रीय व अर्धराजतन्त्र में बांटा है। अगर कार्यकारिणी विधायिका से पूरी तरह स्वतंत्र है और उस पर नियंत्रण रखती है तो राज्य राजतन्त्र कहलायगा। जिनमें कार्यकारिणी विधायिका के अधीन होती है वे संसदीय व्यवस्था वाले राज्य होंगे। जिनमें कार्यकारिणी और विधायिका दोनों एक-दूसरे से पूर्णतः स्वतंत्र अपना-अपना कार्य करें वे अर्धराजतन्त्र या अर्धसंसदीय प्रणाली वाले राज्य कहलायेंगे। मेरियट के वर्गीकरण को निम्नलिखित तालिका से भली भाँति समझा जा सकता है



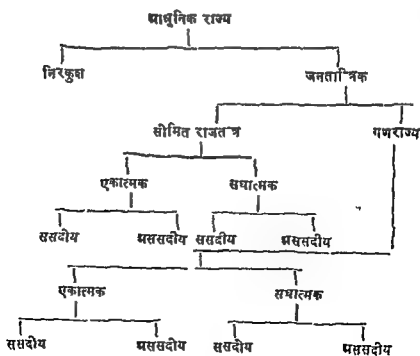
**गुण व दोष—**मेरियट के वर्गीकरण करने का सबसे बड़ा गुण यह है कि वह अपने पूरवामी वर्गीकरणों की तुलना में अधिक व्यापक व वैज्ञानिक है। वह आधुनिक राज्यों के वर्गीकरण का सुगम आधार प्रस्तुत करता है। परंतु फिर भी उसमें कुछ कमियाँ हैं। प्रथम वह राज्यों का नहीं सरकारों का वर्गीकरण प्रस्तुत करता है। दूसरे, उसने वैज्ञानिक राजतन्त्र और अर्धराजतन्त्र में कोई भेद नहीं किया है। तीसरे, उसके वर्गीकरण में निरूपण घम सापेक्ष या घम निरपेक्ष राज्यों का कोई स्थान नहीं है। चौथे, यह आधार पर बनाय गया राज्यों का वर्गीकरण, साम्यवादी या लोक कल्याणकारी

आदि को भी पृथक्-पृथक् वर्गीकृत करने का उसने कोई आधार नहीं दिया है। लेकिन इन प्रणालियों के होते हुए भी मेरियट का वर्गीकरण पर्याप्त आधुनिक है। उसने स्वयं स्वीकार किया है कि ऐसा कोई भी वर्गीकरण प्रस्तुत करना असम्भव है जिसमें सभी प्रकार की शासन प्रणालियों वाले राज्यों को रखा जा सके।

### लीकोंक का वर्गीकरण

डॉ० लीकोंक ने अपने वर्गीकरण में प्राचीन और आधुनिक दोनों प्रकार के राज्यों को शामिल करने का प्रयास किया है। वह राज्यों को शासन प्रणालियों के आधार पर दो वर्गों में बाँटता है—निरक्षय जनतांत्रिक (Democratic)। उसके अनुसार, जब सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में हो और वह मनमाने ढंग से शासन करे तो सरकार निरक्षय होती है। जनतांत्रिक शासन वह है जिनमें राज्य शक्ति लोगों के बहुमत के पास रहती है। लीकोंक जनतांत्रिक ढंग शासित होने वाले राज्यों को पुनः सीमित राजतंत्र और गणराज्य में बाँटता है। सीमित राजतंत्र में शासक की शक्ति सीमित होती है और वह निश्चित नियमों के अनुसार शासन करता है। गणराज्य में राज्य का प्रधान जनता द्वारा चुना जाता है और उसकी इच्छानुसार ही शासन करता है। सीमित राजतंत्र और गणराज्य पुनः एकात्मक व सघातमक सरकारों में विभाजित किये जा सकते हैं। इसी प्रकार, एकात्मक व सघातमक शासन संसदीय या असंसदीय हो सकते हैं।

डॉ० लीकोंक के वर्गीकरण को निम्नांकित तालिका द्वारा सरलता से समझा जा सकता है।



**गुण व दोष—**यद्यपि लीकॉक ने प्राधुनिक युग में पाये जाने वाले तत्त्वज्ञानी राज्या को वर्गीकृत करने की चेष्टा की है, तथापि उसका वर्गीकरण भी पुन नहीं कहा जा सकता। उसने अधिनायकत्व या समसत्तावादी राज्यों, प्रमुख अथवा अग्रतम जनतांत्रिक प्रणाली वाले राज्यों, घम सापेक्ष या घम निरपेक्ष, अथवा समाजवादी या लोक कल्याणकारी राज्यों के वर्गीकरण की भार ध्यान नहीं दिया। फिर भी मोटे और पर और अथ वर्गीकरणों की तुलना में उसका वर्गीकरण श्रेष्ठ है। उसकी सबसे बड़ी विरोधता यह है कि उसने इस तथ्य की ओर ध्यान दी है कि जनतांत्रिक राज्यसिद्धि राजशाही वाले या गणराज्य दोनों हो सकते हैं। इसी प्रकार एकात्मक राज्य भी संघीय या असंघीय हो सकता है और संपात्मक भी।

### लीकॉक के बाद

डा० स्टीफन लीकॉक के बाद ब्राइस, जेम्स, मैकाइवर, स्ट्राम आदि ने भी राज्यों के अपने अपने वर्गीकरण प्रस्तुत किये हैं, लेकिन वे विस्तृत होते हुए भी अध्ययन की दृष्टि से विशेष महत्त्वपूर्ण नहीं हैं। इसका मुख्य कारण यह है कि उन्होंने अपने वर्गीकरण किसी नये महत्त्वपूर्ण आधार का लेकर नहीं किये हैं। अतः उनका उत्प्रेषण करना यहाँ आवश्यक नहीं जैवता।

### राज्यों के वर्गीकरण से बाधाएँ

(Obstacles in the way of Classification of States)

उपर्युक्त सभी वर्गीकरणों के विवेचन के उपरान्त हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि किसी भी वर्गीकरण में समस्त प्राधुनिक राज्या को वर्गीकृत करने की क्षमता नहीं है। इसका प्रथम कारण राज्यों की आत्मा व स्वरूप में अंतर है। आज हमें राज्यों के इतने रूप दिखायी देते हैं कि उन्हें किसी एक वर्गीकरण में अंतर्गत रखना मुश्किल है। इसके अतिरिक्त उनकी व्यावहारिक कार्य प्रणाली और उनके बाहरी स्वरूप में विरोधभास पाया जाता है। उदाहरण के लिये, इंग्लैंड का बाहरी रूप राजतन्त्र का है लेकिन व्यवहार में वहाँ संसदीय जनतन्त्र है। इसी प्रकार फ्रांस में सैद्धांतिक रूप से गणतन्त्र और व्यावहारिक रूप से एकतन्त्र है।

उचित वर्गीकरण के माग में दूसरी बड़ी बाधा विषय के विभिन्न दशों की घातन-प्रणालियों में होने वाले 'गोघ्रणामी परिवर्तन' (Rapid Changes) हैं। भौतिक प्रगति, वैज्ञानिक अनुसंधानों व मनोवैज्ञानिक स्थिति में अनेक होने वाले परिवर्तन ने राज्यों की घातन व्यवस्थाओं को अत्यधिक प्रभावित किया है। ऐसी परिस्थितियों में आज किया गया कोई वर्गीकरण कल पुराना पड़ जाता है। शुरू के बाल में इण्डोनेशिया में स्थापित निर्देशित लोकतन्त्र (Guided Democracy), भूमूव का पाकिस्तान में बुनियादी लोकतन्त्र (Basic Democracy) तथा नेपाल का पंचायती लोकतन्त्र इससे सर्वोत्तम उदाहरण हैं जो वर्गीकरण को चुनौती देने हैं।

राज्यों के वर्गीकरण में तीसरी बड़ी बाधा यह है कि सरकारों के व्यवहार व



उनके स्वरूपों के परिवर्तन के विषय में कोई भविष्यवाणी नहीं की जा सकती। सरकारों का स्वभाव भौतिक पदार्थों की भाँति नहीं होता कि उनके विषय में निश्चित रूप से कुछ कहा जा सके। कांग्रेस दल के नेतृत्व में ही नेहरू के काल में भारत एक जनतान्त्रिक राज्य था तो इन्दिरा गांधी के युग में सीमित जनतान्त्रिक या समाजवादी होता जा रहा है।

अन्त में, नवीन आर्थिक व राजनीतिक शक्तियों के उदय के कारण भी राज्यों के वर्गीकरण की समस्या विषम हो गयी है। राष्ट्रवाद, समाजवाद व जनतन्त्र की माँग-ताओं ने सारी दुनियाँ का मानसिक वर्गीकरण कर रखा है। इनसे एक-एक के आधार पर ही दुनिया के राज्यों का वर्गीकरण हो सकता है। कहने का तात्पर्य यह है कि राज्यों के वर्गीकरण का कार्य इतना सरल नहीं है जितना बाहरी तौर पर दिखायी देता है। अधिक-से अधिक उनके उचित वर्गीकरण का प्रयास किया जा सकता है।

### राज्यों के वर्गीकरण के कुछ नये आधार

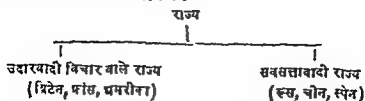
(Some New Bases for the Classification of States)

वर्तमान परिस्थितियों में राज्यों का कोई सवमान्य शुद्ध या स्थायी वर्गीकरण उपलब्ध न होने के कारण राज्यों को निम्नांकित आधार पर वर्गीकृत करने की कोशिश की जा सकती है—

- (1) राज्य के कार्यक्षेत्र के आधार पर,
- (2) राज्य की प्रकृति के आधार पर,
- (3) राज्य के संविधान की प्रकृति के आधार पर,
- (4) राज्य की विधायिका की प्रकृति के आधार पर,
- (5) राज्य की कार्यवाहिका की प्रकृति के आधार पर,
- (6) राज्य की न्यायपालिका की प्रकृति के आधार पर,
- (7) राज्य की धर्म के प्रति नीति के आधार पर,
- (8) राज्य की भ्रष्टाचार व्यवस्था के आधार पर,
- (9) राज्य के अध्यक्ष के चुनाव के आधार पर, तथा
- (10) राज्य में मताधिकार के नियम के आधार पर।

उपयुक्त आधारों पर किये जाने वाले वर्गीकरणों की पूर्ण व्याख्या करना वस्तुतः पहले दिये गये साहित्य और सामग्री की पुनरावृत्ति होगा, अतः समय की बचत और सुविधा की दृष्टि से उन्हें निम्नांकित तालिकाओं में स्पष्ट किया गया है —

#### (1) राज्य के कार्यक्षेत्र के आधार पर



**गुण व दोष—**यद्यपि लीकोंक ने आधुनिक युग में पाये जाने वाले लगभग सभी राज्यों को वर्गीकृत करने की चेष्टा की है, तथापि उसका वर्गीकरण भी पूर्ण नहीं कहा जा सकता। उसने भूमिनायकत्व या स्वसत्तावादी राज्यों, प्रत्यक्ष प्रभुवा अथवा जनतांत्रिक प्रणाली वाले राज्यों, धर्म सापेक्ष या धर्म निरपेक्ष, प्रभुवा समाजवादी या लोक कल्याणकारी राज्यों के वर्गीकरण की ओर ध्यान नहीं दिया। फिर भी मोटे तौर पर और भ्रम वर्गीकरणों की तुलना में उसका वर्गीकरण श्रेष्ठ है। उसकी सबसे बड़ी विशेषता यह है कि उसने इस तथ्य की ओर ध्यान खींचा है कि जनतांत्रिक राज्यसंघित राजशाही वाले या गणराज्य दोनों हो सकते हैं। इसी प्रकार एकात्मक राज्य भी सशस्त्र या असशस्त्र हो सकता है और सघात्मक भी।

### लीकोंक के बाध

डा० स्टीफन लीकोंक के बाध साइस, जैक्स, मैकाइवर, स्ट्रांग आदि ने भी राज्यों के अपने अपने वर्गीकरण प्रस्तुत किये हैं, लेकिन वे निरस्त होते हुए भी अध्ययन की दृष्टि से विशेष महत्वपूर्ण नहीं हैं। इसका मुख्य कारण यह है कि उन्होंने अपने वर्गीकरण किसी नये महत्वपूर्ण आधार को नजर नहीं किये हैं। अतः उनका उत्प्रेषण करना यहाँ आवश्यक नहीं जैवता।

### राज्यों के वर्गीकरण में बाधाएँ

(Obstacles in the way of Classification of States)

उपर्युक्त सभी वर्गीकरणों के विवेचन के उपरान्त हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि किसी भी वर्गीकरण में समस्त आधुनिक राज्यों को वर्गीकृत करने की क्षमता नहीं है। इसका प्रथम कारण राज्यों की आत्मा व स्वरूप में अंतर है। भाव हमें राज्यों के इतने रूप दिखायी देते हैं कि उन्हें किसी एक वर्गीकरण के अन्तर्गत रखना मुश्किल है। इसके प्रतिरिक्त उनकी व्यावहारिक काम प्रणाली और उनके बाहरी स्वरूप में विरोध-भास पाया जाता है। उदाहरण के लिये, दृगलैण्ड का बाहरी रूप राजतन्त्र का है, लेकिन व्यवहार में वहाँ संसदीय जनतन्त्र है। इसी प्रकार फ्रांस में संसदीय रूप से जनतन्त्र और व्यावहारिक रूप से एतन्त्र है।

उचित वर्गीकरण के माग में दूसरी बड़ी बाधा विद्वद् विभिन्न दशा की शासन प्रणालियों में होने वाले तीव्रगामी परिवर्तन (Rapid Changes) हैं। भौतिक प्रगति, वैज्ञानिक अनुसंधानों व मन्त्राधीन स्थिति में क्षण क्षण होने वाले परिवर्तन न राज्यों की शासन व्यवस्थाओं को अत्यधिक प्रभावित किया है। ऐसी परिस्थितियाँ में प्राप्त किया गया कोई वर्गीकरण बल पुतला पड़ जाता है। मुख्य तः काल में इण्डोनेशिया में स्थापित निर्देशित लोकतन्त्र (Guided Democracy), भूमध्य सागर के पास में बुनियादी लोकतन्त्र (Basic Democracy) तथा नेपाल का पंचायती लोकतन्त्र इसका सर्वोत्तम उदाहरण है जो वर्गीकरण को चुनौती दे रहे हैं।

राज्यों के वर्गीकरण में तीसरी बड़ी बाधा यह है कि सरकारों के व्यवहार व

उनके स्वरूपों के परिवर्तन के विषय में कोई भविष्यवाणी नहीं की जा सकती। सरकारों का स्वभाव भौतिक पदार्थों की भाँति नहीं होता कि उनके विषय में निश्चित रूप से कुछ कहा जा सके। कांग्रेस दल के नेतृत्व में ही नेहरू के काल में भारत एक जनतांत्रिक राज्य या तो इंदिरा गांधी के युग में सीमित जनतांत्रिक या समाजवादी होता जा रहा है।

अस्त में, नवीन आर्थिक व राजनीतिक शक्तियों के उदय के कारण भी राज्यों के वर्गीकरण की समस्या विषम हो गयी है। राष्ट्रवाद, समाजवाद व जनतंत्र की भाषा-ताम्रों ने सारी दुनिया का मानसिक वर्गीकरण कर रखा है। इनसे एक एक के आधार पर ही दुनिया के राज्यों का वर्गीकरण हो सकता है। कहने का तात्पर्य यह है कि राज्यों के वर्गीकरण का कार्य इतना सरल नहीं है जितना बाहरी तौर पर दिखायी देता है। अधिक-से अधिक उनके उचित वर्गीकरण का प्रयास किया जा सकता है।

### राज्यों के वर्गीकरण के कुछ नये आधार

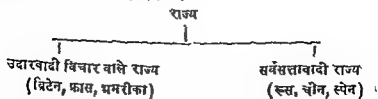
(Some New Bases for the Classification of States)

वर्तमान परिस्थितियों में राज्यों का कोई सवर्माय सुदृढ़ या स्थायी वर्गीकरण उरलभ्य न होने के कारण राज्यों को निम्नांकित आधार पर वर्गीकृत करने की कोशिश की जा सकती है—

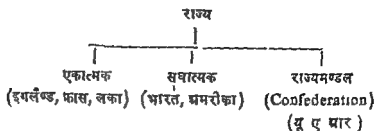
- (1) राज्य के कार्यक्षेत्र के आधार पर,
- (2) राज्य की प्रकृति के आधार पर,
- (3) राज्य के संविधान की प्रकृति के आधार पर,
- (4) राज्य की विधायिका की प्रकृति के आधार पर,
- (5) राज्य की कार्यवाहियों की प्रकृति के आधार पर,
- (6) राज्य की न्यायपालिका की प्रकृति के आधार पर,
- (7) राज्य की धर्म के प्रति नीति के आधार पर,
- (8) राज्य की मध्य व्यवस्था के आधार पर,
- (9) राज्य के अध्यक्ष के चुनाव के आधार पर, तथा
- (10) राज्य में मंत्राधिकार के नियम के आधार पर।

उपरोक्त आधारों पर किये जाने वाले वर्गीकरणों की पूर्ण व्याख्या करना वस्तुतः पहले दिये गये साहित्य और सामग्री की पुनरावृत्ति होगी, अतः समय की बचत और सुविधा की दृष्टि से उन्हें निम्नांकित तालिकाओं में स्पष्ट किया गया है —

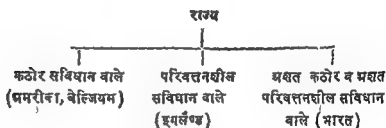
#### (1) राज्य के कार्यक्षेत्र के आधार पर



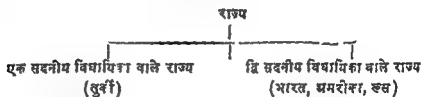
## (2) राज्य की प्रकृति के आधार पर



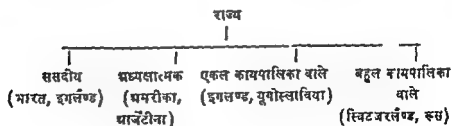
## (3) राज्य के सविधान की प्रकृति के आधार पर



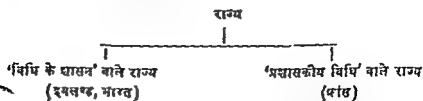
## (4) राज्य की विधायिका की प्रकृति के आधार पर



## (5) राज्य की कार्य कारिणी की प्रकृति के आधार पर



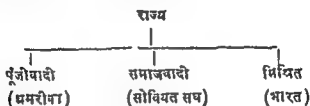
## (6) राज्य की न्यायपालिका की प्रकृति के आधार पर



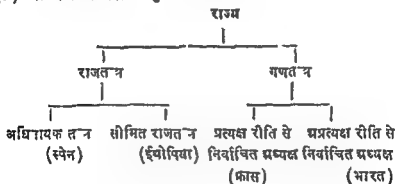
(7) राज्य की धर्म के प्रति नीति के आधार पर



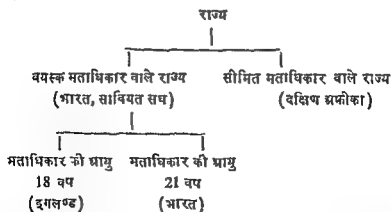
(8) राज्य की ग्रन्थ व्यवस्था के आधार पर



(9) राज्य के अध्यक्ष के चुनाव के आधार पर



(10) राज्य में मताधिकार के नियम के आधार पर



आधुनिक राज्यों का उनके स्वभाव, लक्षण, उनके संविधान की प्रकृति के आधार पर उपयुक्त वर्गीकरणों में से किसी के अन्तर्गत विभाजित किया जा सकता है। इनमें से कौन सा वर्गीकरण का आधार उपयुक्त है और कौन अनुपयुक्त इसके विषय में निम्न

व्यक्तिगत हो सकता है, सामान्य नहीं। फिर भी वर्गीकरण के कुछ आधार प्रस्तुत हैं, जो अंतिम नहीं हैं, कुछ अन्य आधार भी हो सकते हैं तथा इनमें से कुछ प्रव्यावहारिक मानकर त्यागे भी जा सकते हैं।

#### अभ्यासाय प्रश्न

- 1 अरस्तू के राज्य वर्गीकरण का वर्णन करो। आधुनिक युग में आप इस वर्गीकरण में क्या संशोधन करना चाहेंगे ? (भागरा 1942)
- 2 क्या अरस्तू का वर्गीकरण सामान्य है ? यदि तो है आधुनिक राज्यों के किसी उचित वर्गीकरण का उल्लेख कीजिये। (राजस्थान 1962)
- 3 अरस्तू द्वारा किये गये राज्यों के वर्गीकरण का ध्यानपूर्वक वर्णन कीजिये। क्या आप इस विचार से सहमत हैं कि आधुनिक राज्यों के लिये यह वर्गीकरण उपयुक्त नहीं है।  
(भागरा 1960, बिन्डम 1964, जोधपुर 966, 69, गोरखपुर 1964, कानपुर 1970)
- 4 अरस्तू द्वारा किये गये राज्यों के वर्गीकरण का वर्णन कीजिये। इसके प्रमुख दोष बताइये और वर्तमान परिस्थितियों के लिये उपयुक्त राज्यों का नवीन वर्गीकरण प्रस्तुत कीजिये। (राजस्थान 1961, कानपुर 1968)
- 5 वे कौन से आधार हैं जिन पर आधुनिक काल में राज्यों का वर्गीकरण किया जा सकता है ? आप वर्गीकरण के लिये किस आधार को सर्वोत्तम मानते हैं और क्यों ? (भागरा 1955, 58)
- 6 अरस्तू द्वारा किये राज्यों के वर्गीकरण की विवेचना कीजिये। आधुनिक काल के लिये यह कहाँ तक उपयुक्त है ? (भागरा 1965, 72)

## सरकार के अंग और उनका सम्बन्ध

(Organs of Government and their relationship)

प्रत्येक सरकार के अनेक प्रकार के काम और गतिविधियाँ होती हैं जिन्हें सामान्य विधानपत्री, कार्यकारी और न्यायिक में वर्गीकृत किया जाता है। विधानपत्री घटना शक्ति का बड़ा भाग है न्यायपालिका कम और कार्यपालिका निम्न है।  
—गिलकाइस्ट

सरकार के तीन अंग होते हैं—विधानपालिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका। विधानपालिका कानून बनाती है, कार्यपालिका कानूनों को लागू करती है तथा न्यायपालिका कानूनों का पालन कराती है। डॉ. आर्शीर्वाडम् के शब्दों में विधानपालिका “राज्य की इच्छा को प्रगट करती है, कार्यपालिका इस इच्छा को कार्यान्वित करती है, और न्यायपालिका राज्य के अनुरोधित हस्तक्षेप से व्यक्ति की रक्षा करती है, संविधान की व्याख्या करती है और ऐसी विधियों को अवघट घोषित करती है, जो संविधान से मेल नहीं खाती।”<sup>1</sup> इस अध्याय में सरकार के इन तीनों अंगों के गठन, कार्यों तथा उनके पारस्परिक सम्बन्धों की विवेचना की गयी है।

### विधानपालिका (Legislature)

विधानपालिका, जिसे विधायिका या व्यवस्थापिका भी कहते हैं, सरकार का सबसे महत्वपूर्ण अंग है। इसका कारण यह है कि कानून विधानपालिका द्वारा ही बनाये जाते हैं और अच्छे कानूनों पर ही सरकार की सफलता निर्भर होती है। कार्यपालिका और न्यायपालिका विधानपालिका द्वारा बनाये गये कानूनों को ही लागू करती तथा पालन कराती हैं। यदि कानून अच्छा नहीं होगा तो कार्यपालिका और न्यायपालिका दोनों अपने कार्यों का सम्पादन सुचारु रूप से नहीं कर सकेंगी। अतः शासन के तीनों अंगों में विधानपालिका सबसे महत्वपूर्ण है। वह कार्यपालिका और न्यायपालिका दोनों की पथ प्रदर्शक है।

## उत्पत्ति और विकास

मॉण्टेस्क्यू लिखता है कि प्राचीन लेखकों को जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा गठित किसी विधानसभा का ज्ञान नहीं था। राज्य में कानून बनाने की शक्ति किसी निर्वाचित अंग को नहीं दी जाती थी। इसका प्रयोग राजा अथवा प्राथमिक सभाओं में जनता स्वयं करती थी। जैसे-जैसे सम्पत्ति और जनसंख्या का विकास हुआ एकतन्त्र के आधार पर शासन संचालन मुश्किल हो गया। अनेक विषय और हित ऐसे थे जिनकी ओर राजा पर्याप्त ध्यान नहीं दे पाता था। अतः सत्ता का विकेन्द्रीकरण और प्रतिनिध्यात्मक व्यवस्था का विकास अवश्यम्भावी हो गया।<sup>1</sup>

अ. २ प्रतिनिधि विधानमण्डलीय व्यवस्था का प्रारम्भ हमें जर्मनी के प्राचीन ट्यूटन्स (Teutons) की जन सभाओं (Folk Moots) में मिलता है। इनमें कबीले के नेता अपनी अपनी जातियों के सामान्य हिता पर विचार किया करते थे। इंग्लण्ड के इतिहास में 'विटान सभा' (Witanage Moot) ऐसी सभा है जो विधानपालिका का उद्गम मानी जा सकती है। शुरू में यह निर्वाचित प्रतिनिधियों की सभा नहीं थी। तेरहवीं शताब्दी के अंत तक यह तीन सम्पत्तिवान् वर्गों—सामन्तो, सबसाधारण (Commons) और धर्मगुरुओं—का प्रतिनिधित्व करती थी। चौदहवीं शताब्दी के आरम्भ में इस संस्था का दो सदनों में विभाजन हो गया। वे दोनों सदन आज ताड़ सभा और कामस सभा के रूप में जाने जाते हैं। इसी प्रकार फ्रांस में १३०२ में पहली बार सामन्तो, धर्मगुरुओं और नगरवासियों की एक सामान्य सभा हुई, जिसका नाम स्टेट्स जनरल (States General) था। इसी सभा की बैठक से फ्रांस में प्रतिनिधि सभाओं का जीवन आरम्भ हुआ। जर्मनी में भी फ्रांस की भाँति चौदहवीं शताब्दी में सम्पत्ति और भूमि के आधार पर प्रतिनिधि संस्थाओं का जन्म हुआ।

काफी समय तक इन संस्थाओं को स्वतन्त्र रूप से कानून बनाने की शक्ति प्राप्त नहीं थी। राजा को ही समस्त विधायिनी शक्तियाँ प्राप्त थीं। सभा अपने विचार आवदन या प्राथनापत्रों के रूप में राजा के समक्ष उपस्थित करती थी तथा यदि उस प्राथना पत्र को राजा स्वीकार कर लेता था तो उसे कानून के रूप में लागू कर दिया जाता था। १६८८ की क्रांति के बाद यह स्थिति बदल गयी, इंग्लण्ड में संसद् ने स्वयं कानून बनाना शुरू कर दिया और राजा को वे कानून स्वीकृति के लिये भेजे जाने लगे। इस प्रकार का विकास यूरोप के अन्य देशों में भी हुआ। डेले लिखता है कि सम्पत्ति और जनसंख्या के विकास ने अनेक ऐसे हिता को जन्म दिया जिनके कारण राजतन्त्र का पतन हुआ क्योंकि राजा अकेले जनता के विभिन्न हितों पर ध्यान नहीं दे सकता था। ऐसी अवस्था में केवल तीन विकल्प थे। प्रथम यह कि यथास्थिति को बनाये रखा जाय और टण्डे के जोर पर शासन किया जाय, दूसरा यह कि विकेन्द्रीकरण को प्रोत्साहित किया जाय और प्रान्तों में अलग अलग शासक नियुक्त किये जायें जो अपने



मानता को खूद-भूलें और तीसरा यह कि केन्द्रीय सत्ता अपने पास शक्ति को बनाय रखे लेकिन जहाँ जहाँ एक प्रतिनिध्यात्मक व्यवस्था का विकास करे जो महत्त्वपूर्ण विषयों पर उचित ध्यान दे। तीसरा विकल्प ही धँस गया और राजनीतिक समाज में इसे ही अपनाया गया।

## विधानपालिका के कार्य (Functions of the Legislature)

(१) विधायी कार्य (Legislature Functions)—रीनो के विचार से “जनमत की सामग्री को विधियों, प्रस्तावों और सावजनिक नीतियों में परिवर्तित करने वाले संस्थान को सदन कहते हैं।” इस वाक्य से स्पष्ट है कि विधानपालिका का मुख्य कार्य नये कानूनों को बनाना, पुराने कानूनों को समाप्त करना और आवश्यकता-नुसार वर्तमान कानूनों में परिस्थितियों के अनुसार संशोधन करना होता है। विधानपालिका केवल साधारण कानून ही नहीं बनाती, कुछ देशों में वह सवधानिक कानून भी बनाती है। इंग्लैण्ड जैसे देश में उसे दोनों प्रकार के कानून बनाने का अधिकार होता है।

(२) विमर्शात्मक कार्य (Deliberative Functions)—वर्तमान युग में व्यवस्थापिका के लिये सामान्यतः अंग्रेजी शब्द ‘पार्लियामेंट’ का प्रयोग किया जाता है जो फ्रेंच भाषा के शब्द ‘पार्लमैण्ट’ से बना है जिसका अर्थ ‘विचार के लिये सभा’ होता है। विधानपालिका अनेक हितों और विचारधाराओं के लोगों का प्रतिनिधित्व करती है जो अपने अपने दृष्टिकोण से सरकारी कार्यों और नीतियों पर विचार करते हैं। इस तरह विधानपालिका वाद विवाद, विचार विमर्श और विश्लेषण का महत्त्वपूर्ण केन्द्र होती है। विमर्शात्मक कार्य के आधार पर विधानपालिका को ‘जनमत का दपण’ भी कहा जाता है।

(३) वित्त पर नियन्त्रण (Control over the purse)—व्यवस्थापिका राष्ट्र की अर्थ-व्यवस्था का नियन्त्रण करती है और राष्ट्रीय वित्त पर नियन्त्रण रखती है। वह ही करों और व्यय के सम्बन्ध में अंतिम निर्णय करती है। कार्यपालिका उसकी स्वीकृति के बिना न तो कोई कर लगा सकती है और न एक नया पसा खर्च ही कर सकती है। ‘बिना प्रतिनिधित्व के कोई कर नहीं’ (No Taxation, without Representation) का सिद्धान्त वित्तीय क्षेत्र में विधानपालिका की सर्वोच्चता का प्रतीक है।

(४) प्रशासकीय नियन्त्रण (Administrative Control)—ब्रिटेन के शब्दा में विधानपालिका प्रशासन की नियामक (Regulator of Administration) है। संसदीय शासन व्यवस्था में कार्यपालिका इसकी दासी होती है। यह सम्पूर्ण प्रशासकीय कार्यों के लिये व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है और अपने पद पर केवल उस समय तक ही बनी रह सकती है जब तक कि उसे व्यवस्थापिका का समर्थन

प्राप्त होता है। प्रश्न पूछकर कटौती प्रस्ताव करके अविश्वास-तारक भी भेज दिया कर व्यवस्थापिका कायपालिका के प्रशासन पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है। अध्यक्षीय शासन व्यवस्था वाले देशों में भी व्यवस्थापिका प्रशासन पर अपना प्रभावशाली नियन्त्रण रखती है। उदाहरण के लिये, संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों और सजायों को सीनेट (व्यवस्थापिका) की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक होता है। सीनेट ही वहाँ युद्ध और शांति की घोषणा करती है और प्रशासन के विभिन्न विभागों की जाँच करती है। जाँच-पड़ताल के इस कार्य को वहाँ मछली फाँसना (fishing trips) कहा जाता है।

(५) न्यायिक कार्य (Judicial Functions)—विधानपालिकायें कुछ न्याय सम्बन्धी कार्य भी करती हैं। इंग्लैंड में लॉर्ड सभा अपील का सर्वोच्च न्यायालय है। फ्रांस की गणतन्त्र परिषद, अमेरिका की कांग्रेस और भारत की संसद तीनों उच्च न्यायालयों पर महाभियोग लगाने और उसका निणय करने का अधिकार रखती हैं। अपनी मान प्रतिष्ठा को बनाये रखने के लिये संसद सदन की निंदा करने या कार्यवाही में खलल डालने वाले व्यक्तियों के विरुद्ध न्यायालय के रूप में कार्य करती हैं और उन्हें दण्ड देती हैं।

(६) संवैधानिक कार्य (Constitutional Functions)—प्रायः सभी देशों में विधानपालिका संविधान में संशोधन करती है। संशोधन की यह विधि प्रत्येक देश में भिन्न भिन्न होती है। इंग्लैंड जहाँ देश में जहाँ लिखित संविधान नहीं है, संसद का आदेश ही संविधान है और संसद संविधान में जसा भी चाहे संशोधन कर सकती है। लेकिन भारत, अमेरिका आदि देशों में संविधान में संशोधन के समय व्यवस्थापिका की भूमिका सदैव उत्तनी महत्वपूर्ण नहीं होती। अनेक महत्वपूर्ण संशोधनों में राज्यों के बहुमत की आवश्यकता भी होती है।

(७) निर्वाचन सम्बन्धी कार्य (Electoral Functions)—विधानपालिका कुछ निर्वाचन सम्बन्धी कार्य भी करती है। संसदात्मक शासन प्रणाली के अन्तर्गत विधानपालिका ही प्रधानमंत्री, राष्ट्रपति आदि का चुनाव करती है। स्विट्जरलैंड में विधानपालिका मंत्रिपरिषद के सदस्यों का ही नहीं चुनती वह न्यायाधीशों, चांसलरी और सेनापति का चुनाव भी करती है। सावियत संघ में भी व्यवस्थापिका मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों और सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का चयन करती है।

(८) जाँच पड़ताल सम्बन्धी कार्य—व्यवस्थापिका जनता के हितों की रक्षा के लिये किसी महत्वपूर्ण समस्या के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त करने या जाँच-पड़ताल के लिये समितियों और आयोगों की नियुक्ति करती है जिन पर कायपालिका का कोई नियन्त्रण नहीं होता। भारत में वित्त-आयोग और प्रशासनिक-मुद्धार आयोग इसके अच्छे उदाहरण हैं।

(९) वदेशिक सम्बन्धों पर नियन्त्रण (Control over Foreign Affairs)—संसदात्मक व्यवस्था वाले देशों में व्यवस्थापिका का विदेश-नीति के निर्माण और अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के संचालन पर प्रभावशाली नियन्त्रण होता है।

वदेशिक सम्बन्धों को प्रभावित करने वाले सभी विषयों पर इसमें खुला विचार-विमर्श होता है। वित्त पर पूर्ण नियन्त्रण होने के कारण इसकी इच्छा के विरुद्ध किसी नीति का कार्यापालिका पालन नहीं कर सकती। अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था वाले देशों में युद्ध और शांति की घोषणा तथा अंतर्राष्ट्रीय संधियों के समयन का अधिकार प्राप्त होने का कारण व्यवस्थापिका वहाँ भी बहुत प्रभावशाली होती है। राष्ट्रपति विल्सन की लाख कोशिशों के बावजूद प्रथम महायुद्ध के बाद अमेरिका को सीनेट ने राष्ट्र सभा का सदस्य नहीं बनने दिया, यही इसका सबसे बड़ा प्रमाण है।

(१०) विविध कार्य—व्यवस्थापिका के और भी अनेक कार्य होते हैं। वह अपन कार्य करने की प्रक्रिया स्वयं निश्चित करती है। जनता के कष्टों को दूर करने के साधन के रूप में कार्य करती है। वह केवल जनमत की अभिव्यक्ति ही नहीं करती उसका निमाण भी करती है। कार्यपालिका को जनहित में कार्य करने को प्रेरित करना इसका आधारभूत कर्तव्य है।

उपयुक्त विश्लेषण से स्पष्ट है कि आधुनिक विधानपालिका केवल कानून बनाने वाली मस्या नहीं है। इसके अनेक अ-कानूनी कार्य भी हैं—जैसे निवाचन सम्बन्धी, साम सम्बन्धी, प्रशासन सम्बन्धी आदि। प्रत्येक देश में इसकी शक्तियों में निरन्तर वृद्धि होती जा रही है जिससे इसके कार्य और प्रभावों में विस्तार भी स्वाभाविक है।

## विधानपालिका का संगठन (Organisation of the Legislature)

विधानपालिका का संगठन दो प्रकार का होता है। जब विधानपालिका का केवल एक सदन (Chamber) होता है तो उसे एक सदनीय विधानपालिका कहते हैं तथा जब उसके दो सदन होते हैं तब उसे द्वि-सदनीय विधानपालिका कहा जाता है। आधुनिक युग में प्रायः सभी महत्वपूर्ण देशों में द्वि-सदनीय विधानपालिका पाई जाती है। इन में प्रथम सदन, जिसे निम्न सदन (Lower House) भी कहते हैं, जनता के द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने हुए प्रतिनिधियों से बनता है। दूसरा सदन, जिसे उच्च सदन (Upper House) भी कहा जाता है, विभिन्न हितों या वर्गों का प्रतिनिधित्व करने वाले सदस्यों से बनता है। केवल संयुक्त राज्य अमेरिका को छोड़कर विश्व के लगभग सभी बड़े देशों में द्वितीय सदन की शक्तियाँ प्रथम सदन की तुलना में बहुत कम हैं।

विधानपालिका का एक सदन होना चाहिये या उसके दो सदन होने चाहिये इस विषय का लेकर विद्वानों में बड़ा मतभेद है। कुछ लोग एक सदनीय व्यवस्थापिका को समर्थक हैं तो दूसरे द्वि-सदनीय व्यवस्थापिका के। दोनों व्यवस्थाओं के गुण व दोषों का अध्ययन करके ही हम यह निष्पत्ति कर सकते हैं कि उनमें कौन सी व्यवस्था श्रेष्ठ है।

## द्वि-सदनात्मक विधानपालिका के पक्ष में तर्क

द्वि-सदनीय व्यवस्थापिका के पक्ष में निम्नांकित तर्क दिये जाते हैं। द्वि-सदनात्मक विधानपालिका के ये प्रस्तावित लाभ एक सदनीय प्रणाली में नहीं मिलते अतः इन्हें एक सदनीय विधानपालिका के दोष भी कहा जाता है—

(१) जल्दबाजी और लापरवाही से बनाये गये कानूनों पर रोक—यदि विधान-पालिका का एक सदन हो तो वह कार्यभार से दबा रहेगा, ऐसी अवस्था में किसी विषय पर शांति व विस्तार से वाद विवाद सम्भव नहीं है। जल्दबाजी में ऐसे कानून भी पास हो सकते हैं जो जनता के हित में न हों। अतः यह आवश्यक है कि जल्दबाजी और लापरवाही से बनाये गये कानूनों पर रोक लगाने के लिये दूसरे सदन की व्यवस्था हो। लेकी के अनुसार, “द्वितीय सदन विधायन में नियंत्रणात्मक और सुधारात्मक प्रभाव डालता है।” दूसरी ठीक लिखता है, “दो आँखों की अपेक्षा चार आँखें सब कुछ देखती हैं, विशेषतः जब किसी प्रश्न पर विभिन्न दृष्टिकोणों से विचार करने की आवश्यकता हो।”

(२) जनमत के अनुकूल व्यवस्थापन—द्वितीय सदन का कार्य वास्तव में कानून बनाने की प्रक्रिया में देरी करना है। एक सदन में पास होने के बाद जब कोई विधेयक दूसरे सदन में जाता है तो इस काल में प्रेस आदि के माध्यम से विधायकों को उस विधेयक के सम्बन्ध में जनता के दृष्टिकोण का पता चल जाता है। द्वितीय सदन जनमत को ध्यान में रखकर प्रथम सदन द्वारा पास किये गये विधेयक में आवश्यक संशोधन कर देता है। इस प्रकार जो कानून पास होता है वह जनमत के अधिक अनुकूल होता है।

(३) निरंकुशता से व्यक्ति की रक्षा—द्वितीय सदन प्रथम सदन की निरंकुशता से व्यक्ति की रक्षा करता है। द्वितीय सदन के अभाव में प्रथम सदन निरंकुश और अत्याचारी हो सकता है। वह सरकार की समस्त शक्तियाँ पर अपना एकाधिकार करने का प्रयत्न कर सकता है। जान स्टुअर्ट मिल इस सम्बन्ध में लिखता है कि “यदि एक सदन में किसी दल का बहुमत हो जाता है और यह बहुमत स्थायित्व प्राप्त कर लेता है तो बहुमत दल को यह विश्वास हो जाता है कि वह जो भी विधेयक उपस्थित करेगा वह पारित हो जायेगा। विजय का यह आत्मविश्वास दल को निरंकुश बना देता है और वह दल कभी कभी अपने अधिकार क्षेत्र का उल्लंघन करने लगता है। यदि उसे यह भी विश्वास हो जाय कि दूसरे सदन की ओर से भी विरोध का कोई भय नहीं रह गया है तो इस प्रवृत्ति में अति बढ़ि हो सकती है। यही कारण है कि रोमनों को अपने यहाँ दो सदन निर्माण करने की आवश्यकता अनुभव हुई थी और यही आवश्यकता प्रत्येक देश को दो सदन बनाने के लिये विवश करती है। इससे किसी भी सदन को सत्ता का उन्माद प्रसन्न नहीं कर सकता। दूसरा सदन सत्तावाद द्वारा पथ भ्रष्ट होने से रोकने का बड़ा अच्छा साधन है।”<sup>4</sup>

(४) सभी वर्गों को प्रतिनिधित्व—द्वि-सदनीय व्यवस्थापिका होने से विशेष

वर्ग और हितों के लोगों को प्रतिनिधित्व प्रदान करने में सुविधा रहती है। प्रथम सदन सामान्य जनता का प्रतिनिधित्व करता है। धनी और विशेष लोगों का प्रतिनिधित्व इसमें नहीं हो पाता। सच्चे जनतन्त्र के लिये जरूरी है कि इसमें सभी हितों और वर्गों को प्रतिनिधित्व मिले। ब्राइम लिखता है, "हम राज्य की जनसंख्या के कुसोनतन्त्रीय और प्रजातन्त्रीय तत्त्वों के भेद की उपेक्षा नहीं कर सकते और दूसरे के साथ अपाय किये बिना केवल एक ही तत्त्व पर प्रतिनिधित्व प्रदान नहीं किया जा सकता।" अतः एक-सदनीय की तुलना में द्वि-सदनीय व्यवस्थापिका श्रेष्ठ है।

(५) कायपालिका की शक्ति और स्वतन्त्रता की रक्षा—कुछ विद्वानों का मत है कि द्वितीय सदन कायपालिका की स्थिति को दृढ़ बनाता है। जब दोनों सदन एक-दूसरे पर प्रतिबन्ध लगाते हैं तो कायपालिका को काम करने की अधिक स्वतन्त्रता रहती है। दोनों सदनों के सभ्य से विधानमण्डल निबस हो जाता है और कानून बनाने का काम मन्द गति से होता है। इससे कायपालिका की शक्ति प्राप्त होती है। गटल के शब्दों में, "जब दो सदन परस्पर प्रतिबन्ध लगाते हैं तो कायपालिका को अधिक स्वतन्त्रता मिलती है तथा कालान्तर में दोनों विभागों के अधिकतम हितों की रक्षा होती है।"

(६) सशोधक सदन—बेजहॉट के अनुसार द्वितीय सदन सशोधक सदन होता है। यह प्रथम सदन द्वारा शोधिता से पारित किये गये विधेयकों की छूटियों को दूर करता है।

(७) अनुभव का लाभ—अनेक योग्य और बुद्धिमान नागरिक चुनाव के पचड़े में नहीं पड़ना चाहते। यदि एक सदनीय विधानपालिका होगी तो देश को ऐसे लोगों के ज्ञान और अनुभव का लाभ नहीं मिल सकेगा। द्वि-सदनीय व्यवस्थापिका में ऐसे योग्य और अनुभवी व्यक्तियों को उच्च सदन में मनोनीत कर दिया जाता है ताकि उनकी प्रतिभा और योग्यता का लाभ देश को प्राप्त होता रहे।

(८) कायभार में हमी—द्वि सदनीय विधानपालिका अधिक कामकुशल होती है। इससे दूसरा सदन पहले सदन के कायभार को हल्का कर देता है। वह विवाद-रहित और कम महत्वपूर्ण विषयों पर भली भाँति विचार करके उन्हें प्रथम सदन में भेज देता है जिससे प्रथम सदन को विशेष विचार विमर्श की आवश्यकता नहीं रहती। इस तरह छोटे-छोटे विधेयक आसानी से कम समय में पारित हो जाते हैं।

(९) ऐतिहासिक समर्थन—मेरियट के विचार से अतीत काल में द्वि-सदनात्मक प्रणाली से बड़ा लाभ हुआ है। अतः आजकल विश्व के लगभग सभी देशों में द्वि-सदनात्मक विधानपालिका को अपनाया गया है। इंग्लैण्ड, अमेरिका, फ्रांस आदि सभी देशों में एक-सदनीय विधानपालिका का प्रयोग असफल रहा है अतः पुनः एक-सदनीय व्यवस्थापिका की ओर लौटना कोई बुद्धिमानों का कार्य नहीं कहा जायेगा।

(१०) सघातक राज्य के लिये आवश्यक—विधानपालिका के दो सदन सघीय राज्य के लिये नितान्त आवश्यक हैं, क्योंकि सभ्य में सम्मिलित इकाइयाँ किसी-न किसी रूप में पारस्परिक समानता को बनाये रखना चाहती हैं। ऐसी अवस्था में निम्न सदन में सघीय राज्य की जनता को जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व मिल जाता है और

उच्च सदन में सघ निर्माण करने वाली इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व दे दिया जाता है। बोवो तथा फ्रेडरिक इस दृष्टिकोण का प्रतिपादन करते हुए लिखते हैं कि "राज्यों के साथ होने वाले अन्धाय को रोकने के लिये दूसरा सदन आवश्यक समझा जाता है और विशेषकर सघ की छोटी इकाइयों के लिये जरूरी होता है, क्योंकि निम्न सदन में उनका प्रतिनिधित्व सीमित होता है।"<sup>5</sup>

इस प्रकार हम देखते हैं कि एक सदनीय व्यवस्थापिका से द्वि-सदनीय व्यवस्थापिका श्रेष्ठ है। दूसरा सदन प्रथम सदन का प्रतिद्वंद्वी नहीं होता अपितु उसे अतिरिक्त सुरक्षा प्रदान करता है। सर हेनरी मेन की दब राय है कि किसी भी प्रकार का दूसरा सदन एक सदन होने से अच्छा है। समस्त तर्कों का सारांश यह है कि "एक सदनीय व्यवस्थापिका अनुत्तरदायी होती है और उसके साथ सदैव यही भय बना रहता है कि कहीं वह जनमत के प्रभाव के आवेग में बह न जाय।"<sup>6</sup>

### द्वि-सदनात्मक विधानपालिका के विपक्ष में तर्क

द्वि-सदनात्मक विधानपालिका के विपक्ष में वे विद्वान् हैं जिनकी रुचि समाजवादी दिशा में अधिक है या वे लोग हैं जो अधिक काय-तत्पर विधानपालिका के समर्थक हैं। ऐसे लोगों ने द्वि-सदनीय विधानपालिका के विरुद्ध निम्नांकित तर्क प्रस्तुत किये हैं —

(१) विलम्ब और गतिरोध की आशंका—द्वि-सदनात्मक प्रणाली के आलोचकों की राय है कि इसमें दोनों सदनों में एक दूसरे के प्रति हाव, प्रतिद्वंद्विता और अहंकार का भाव पाया जाता है। कानून बनाने के कार्य में न केवल अनावश्यक विलम्ब होता है वरन् विधेयन कार्यों के गुणों का ह्रास भी होता है। यदि मान भी लिया जाय कि दोनों सदनों में कोई संघर्ष नहीं होगा तो भी दो सदनों का होना ही एकता के नियम को नष्ट करता है और द्वैधता की स्थापना करता है। बर्जामिन फ्रैंक्लिन की राय है कि "दो सदन रखना ठीक ऐसा ही है जैसे एक यादी के दोनों तरफ घोंघे जोत दिये जायें और वे विरोधी विभाओं में जाने का प्रयत्न करें।"

(२) कानूनों पर पुनर्विचार की दृष्टि से उपयोगी नहीं—लॉकी इस बात से सहमत नहीं है कि द्वितीय सदन अल्दबाजी और लापरवाही से बनाम गये कानूनों के सुधार के लिये आवश्यक है। उसके अनुसार प्रत्येक विषय कानून बनने से पहले विचार विश्लेषण की कई अवस्थाओं से होकर गुजरता है। इस प्रकार प्रथम सदन से पारित होने तक इसके लगभग सभी दुगुण दूर हो चुके होते हैं और द्वितीय सदन के लिये उसमें सुधार करने की कोई गुंजाइश ही नहीं रहती है।<sup>7</sup>

(३) प्रतिक्रियावाद का गढ़—द्वितीय सदन के सदस्य विशेष हितों और वर्गों का प्रतिनिधित्व करने वाले होते हैं, इसलिये वे प्रगतिशील कानूनों और उपयोगी

5 Bowie and Friedrich *Studies in Federalism* p 4

6 Leacock *Elements of Politics* p 153

7 Laski *A Grammar of Politics* p 330

सुधारों का विरोध करते हैं। शासन में ऐसे रुढ़िवादी तत्त्वों की उपस्थिति से देश का अहित होता है और प्रगतिशील कानूनों के लागू होने में रुकावट आती है।

(४) कामकुशलता का अभाव—कुछ विधेयक बहुत जरूरी (urgent) होते हैं और उनकी सामयिक महत्ता होती है। यदि उन्हें तत्काल पास न किया जाये तो उनकी उपयोगिता समाप्त हो जाती है। द्वि सदनीय व्यवस्थापिका होने के कारण ऐसे विधेयकों के पारित होने में अधिक समय लगना और उनकी महत्ता का नष्ट होना स्वाभाविक है। साँस्की ने तो यहाँ तक लिखा है, “अल्पत उपयोगी सुधारों पर द्वितीय सदन को विलम्ब करने की शक्ति देना सम्भवतः कालांतर में विनाश को जन्य देना है और जनशक्ति के भाग का निर्माण करना है।”

(५) उत्तरदायित्व का विभाजन—द्वि सदनीय व्यवस्था न केवल सम्प्रभुता का विभाजन करती है अपितु इससे उत्तरदायित्व का विभाजन भी होता है जिसके फलस्वरूप अनुत्तरदायित्व का जन्म होता है और अव्यवस्था व अयोग्यतापूर्ण कार्य होते हैं। पहला सदन जान बूझकर कई बार जनता को खुश करने के लिये घुरे कानून बनाता है क्योंकि उसे दूसरे सदन द्वारा उन्हें अस्वीकृत कर दिये जाने का भरोसा होता है। परिणाम यह होता है कि यदि द्वितीय सदन उन कानूनों को अनुत्तरदायी ढंग से पास कर देता है तो देश का अहित होता है और अगर रद्द कर देता है तो जनता को अप्रसन्न करता है। ऐसी अवस्था में दोनों सदन बुराई की जिम्मेदारी एक दूसरे पर डालते रहते हैं।

(६) धन और समय का अपव्यय—दो सदन होने से एक ही विषय पर दोहरा कार्य करना पड़ता है, इससे समय और धन दोनों का दुरुपयोग होता है। द्वि सदनीय व्यवस्था निश्चय ही प्रशासन के व्यय में वृद्धि करती है अतः आर्थिक दृष्टि से इसका अहित हो जाना ही ठीक है।

(७) सभ्य राज्य के लिये आवश्यक नहीं—आधुनिक युग में सभ्य राज्यो में विधानपालिका के दो सदन का होना जरूरी नहीं है क्योंकि दूसरे सदन के सदस्य अपने राज्या का प्रतिनिधित्व करने की अपेक्षा उन राजनीतिज्ञों द्वारा प्रतिनिधित्व करते हैं जिनकी सहायता से वे निर्वाचित होते हैं। इसलिये राज्यों के प्रतिनिधि के रूप में द्वितीय सदन का कोई महत्त्व नहीं रहता। साँस्की के विचार से “यह गलत है कि सभ्य की रक्षा के लिये दूसरा सदन कोई प्रभावशाली भारती है।” सभ्य की इकाइयों के हितों की रक्षा द्वितीय सदन की अपेक्षा स्वतन्त्र नायपालिका द्वारा अधिक उचित प्रकार से हो सकती है।

(८) जनतन्त्र की भावना के विरुद्ध—द्वि सदनीय व्यवस्था जनतन्त्र की भावना के विरुद्ध है क्योंकि इसमें द्वितीय सदन प्रथम सदन में अभिव्यक्त जनता की आवाज को दबाता है। किसी विषय पर जनमत केवल एक ही हो सकता है। विधानपालिका का दो आवाजा में बोलना जनता की इच्छा का सही प्रतिनिधित्व नहीं हो सकता। वास्तव में, द्वितीय सदन गुटबन्दी और दलबन्दी के स्वार्थों का पूरा करने के लिये ही बनाया जाता है।

(२) अनुपयोगी—विधानपालिका के दूसरे सदन का कोई उपयोग नहीं है। एबेसोउ लिखता है कि “यदि दूसरा सदन पहले सदन का विरोध करता है तो बुष्ट है और यदि सहमत हो जाता है तो व्यर्थ है।” यदि दोनों सदनों की रचना समान है तो उनमें से एक बकार है क्योंकि वह सर्वद्वय दूसरे सदन से प्रभावित होने के अतिरिक्त अन्य कुछ नहीं कर सकता। यदि रचना समान नहीं है तो उनमें से एक अनिवार्यतः श्रेय करेगा और समस्त राजनीतिक प्रतिभा उसी सदन में चमकेगी। इस प्रकार दूसरा सदन या तो अनुपयोगी और बेकार होगा या व्यर्थ का वाद विवाद करेगा और समय की बर्बादी होगी। इसलिये दो सदनों की कोई आवश्यकता नहीं है।

### निष्कर्ष

द्वि सदनात्मक विधानपालिका के पक्ष और विपक्ष का अध्ययन करने के पश्चात् हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि इस प्रणाली के समर्थक वे ही लोग हैं जो सम्पत्तिवान् वर्ग के हैं तथा अपने पूँजीवादी लक्ष्यों की पूर्ति के लिये राज्य की शक्ति को अपने अनुकूल प्रयोग करना चाहते हैं। लेकिन इसके बावजूद बहुत कम ऐसे राज्य हैं जहाँ द्वि-सदनीय विधानपालिका को समाप्त कर दिया गया हो। सामान्यतः यह किया गया है कि द्वितीय सदन को प्रथम सदन की तुलना में निम्न बनाया गया है। इस विषय में एक स्वर से यह नहीं कहा जा सकता कि एक सदनीय विधानपालिका अच्छी होती है या द्वि सदनीय विधानपालिका। इसकी उपयोगिता बहुत कुछ राज्य की परम्पराओं और इतिहास पर निर्भर करती है। इंग्लैण्ड, फ्रांस और अमेरिका में एक सदनीय विधानपालिका की स्थापना के हानिकारक परिणाम हुए हैं लेकिन कनाडा और भारत में द्वितीय सदन के हटाने से कोई बड़ी हानि नहीं होगी।

### आदर्श द्वितीय सदन का संगठन

एक जादश द्वितीय सदन में मेरियट के अनुसार तीन गुणों का होना आवश्यक है। प्रथम, इसका एक स्पष्ट आधार होना चाहिये। इसका तात्पर्य यह है कि इसका आधार प्राचीन, संगठित और गतिशील न होकर गत्यात्मक हो तथा यह समाज को प्रति-विम्बित करे। दूसरा जिस सिद्धांत पर यह आधारित हो उसकी अपनी विशेषता हो। द्वितीय सदन को प्रथम सदन का द्वितीय संस्करण नहीं होना चाहिये। इसके संगठन का आधार अलग होने से इसकी विशिष्टता बनी रहेगी। तीसरे, इसे अनुत्तरदायी हुए बिना स्वतंत्र होना चाहिये। यह न तो जनमत के प्रति उदासीन हो और न प्रथम सदन के हाथ की कठपुतली हो। इसका कार्य रचनात्मक आलोचना करना है और उसके लिये यह आवश्यक है कि इसके सदस्य प्रौढ, अनुभवी योग्य और जनसेवी हों।<sup>8</sup>

आदर्श द्वितीय सदन के लिये यह भी जरूरी है कि इसका कार्यकाल सीमित हो। इंग्लैण्ड की साद सभा की भाँति इसे वरानुवृत्त नहीं होना चाहिये। यह एक स्थायी सदन हो सकता है लेकिन इसके सदस्यों का कार्यकाल केवल ६ या ९ वर्ष होना चाहिये।



इसकी सदस्य-संख्या का निश्चय करने में देश की जनसंख्या, जाति, भाषा और धर्म की स्थिति, व्यावसायिक संगठन और शासन व्यवस्था को ध्यान में रखना चाहिये।

**संगठन**—द्वितीय सदन के संगठन के मुख्यतः सात सिद्धान्त हैं। प्रथम, ब्रिटिश लॉर्ड सभा की तरह द्वितीय सदन वंशानुगत आधार पर संगठित हो सकता है अर्थात् एक लॉर्ड के मरने के बाद उसका बेटा और उसके मरने के बाद उसका बेटा वंशानुगत आधार पर द्वितीय सभा का सदस्य बना रहे। दूसरा तरीका मनोनयन का है। कांग्रेसपार्टिका इसके सदस्यों को आजीवन या कुछ निश्चित काल के लिये मनोनीत करती है। इटली तथा कनाडा में द्वितीय सभा के संगठन का यही आधार है। तीसरा तरीका प्रत्यक्ष निर्वाचन विधि का है जिस तरह प्रथम सदन के सदस्यों को जनता प्रत्यक्ष रूप से चुनती है उसी तरह वह दूसरे सदन के सदस्यों को भी चुन ले। अमेरिका और आस्ट्रेलिया की सीनेट का संगठन इसी पद्धति से होता है। चौथा तरीका राज्या, कम्यूनो या विभागीय समितियों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से इसके सदस्यों के निर्वाचन का है। जर्मनी की बुडल्ट (द्वितीय सभा) का संगठन इसी आधार पर किया जाता है। नीदरलैंड्स, पुर्तगाल, दक्षिणी अफ्रीका तथा आदि देशों में द्वितीय सदन के सदस्यों का निर्वाचन स्थानीय सभाओं या समितियों द्वारा ही होता है। यह द्वितीय सदन के संगठन का पाँचवा नियम है। छठा तरीका जापान के नये संविधान में अपनाया गया है, जिसके अनुसार प्रथम सदन और द्वितीय सदन दोनों के निर्माण का आधार एक है और दोनों सदन समान रीति से संगठित होते हैं। अन्त में, कुछ ऐसे उदाहरण भी हैं जहाँ द्वितीय सभा का निर्माण उपर्युक्त सिद्धान्तों में से एक से अधिक को मिलाकर किया जाता है। उदाहरण के लिये, आयरलैंड के संविधान में यह व्यवस्था है कि इसके द्वितीय सदन के साठ सदस्यों में से ग्यारह मनोनीत होते हैं और शेष निर्वाचित। भारतीय संविधान में एक से अधिक उपर्युक्त सिद्धान्तों को मिलाकर राज्य सभा के संगठन की विधि बनायी गयी है। कुछ विद्वानों के अनुसार आयरलैंड तथा दक्षिणी अफ्रीका के सिद्धान्तों को मिलाकर यहाँ की राज्य सभा के संगठन की विधि का निर्माण किया गया है।

**कायकाल**—विधानपालिका के कायकाल सम्बन्ध में मतभेद नहीं पायी जाती। फिर भी सामान्य धारणा यह है कि कायविधि न तो बहुत अधिक हानी चाहिये और न बहुत कम। यदि अवधि छोटी होगी तो विधानमण्डल को अपनी योग्यता और उपयोगिता को सिद्ध करने का अवसर नहीं मिलेगा। और यदि अवधि अधिक होगी तो प्रतिनिधियों में निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायित्व की भावना का नोप हो जायगा। इस सम्बन्ध में लॉस्की का यह सुझाव उचित प्रतीत होता है कि “विधानमण्डल का कायकाल अधिक-से-अधिक पाँच वर्ष और कम से-कम तीन वर्ष होना चाहिये।” इसके अतिरिक्त प्रथम सदन के सदस्यों का कायकाल द्वितीय सदन की अपेक्षा कम होना चाहिये।

**वेतन**—एक सम्बन्ध समय तक इंग्लैंड में संसद् सदस्यों का वेतन नहीं मिलता था लेकिन आधुनिक युग में विधायिनी कार्यों के बढ़ जान और सवसाधारण वर्ग के लोगों के विधानपालिका के सदस्य बनने के कारण यह आवश्यक हो गया है कि विधायकों को उचित वेतन मिले। यह वेतन किसी व्यवस्था में इतना अधिक न हो कि लोग

विधायक बनना ही अपना व्यवसाय बना लें और न इतना कम ही हो कि लोग अपने पद का दुरुपयोग करें जयवा जच्छे और योग्य लोग इसका आर आकृष्ट ही न हो।

द्वितीय सदन के अधिकार—“द्वितीय सभाओं के वक्तव्य तथा अधिकारों के विषय में ब्राइस का फ़ॉरे ने निम्नलिखित विचार प्रकट किये थे —

(१) निचले सदन से पारित विधेयको पर पुनर्विचार करना तथा उनका संशोधन,

(२) ऐसे विधेयको को प्रस्तुत करना जिनके विषय में कोई मतभेद (controversy) न हो। इससे यह लाभ होगा कि निचले सदन में जाने से पूर्व उन पर विभिन्न दृष्टिकोणों से पूर्ण विचार हो जायेगा एतदर्थ निचले सदन का कम समय लगगा।

(३) किसी विधेयक को विधि बनने से पूर्व इतने समय तक रोके रखना कि उसके विषय में लोकमत ज्ञात हो जाय। इसकी आवश्यकता सर्वाधिक उस समय होगी जब ऐसे प्रश्न उपस्थित होंगे जिन पर देश दो मतों पर विभक्त दिखलायी दे, या जिनका सम्बन्ध संविधान के आधारों से हो अथवा जो विधि के नवीन सिद्धांतों को लागू करना चाहते हो।

महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर विस्तारपूर्वक तथा स्वतन्त्रतापूर्वक वाद-विवाद। उदाहरणार्थ, निचले सदन को समय न मिलने पर राष्ट्रीय नीति के ऊपर ऊपरी सदन में वाद विवाद हो सकता है। ऐसा वाद विवाद और भी अधिक उपयोगी सिद्ध होगा क्योंकि ऊपरी भवन के वाद-विवाद तथा निर्णय का कैबिनेट के माध्य पर कोई प्रभाव नहीं होता है।”

सारांश यह है कि द्वितीय सदन को परामर्श देने का अधिकार होना चाहिये। उस प्रथम सदन के कार्यों में रुकावटें नहीं डालनी चाहियें।

### कार्यपालिका (Executive)

कार्यपालिका शासन का वह केन्द्र बिन्दु है जिसके चारों ओर समस्त प्रशासकीय यन्त्र घूमता है। यह विधानपालिका द्वारा बनाये गये कानूनों को लागू करती है और जनता की इच्छा को कार्यान्वित करती है। मिल-हाइस्ट के शब्दों में, “कार्यपालिका सरकार का वह अंग है जो कानून के रूप में अभिव्यक्त जनता की इच्छा को कार्य में परिणत करता है। यह वह धुरी है, जिसके चारों ओर राज्य का वास्तविक प्रशासनिक यन्त्र घूमता है।”

कार्यपालिका शब्द का प्रय दो अर्थों में किया जाता है। “व्यापक और सामूहिक अर्थ में,” गानर के अनुसार, “कार्यपालिका के विभाग के अन्तर्गत वे सभी कार्यकर्ता तथा सस्याओं के समूह आ जाते हैं जो राज्य की उस इच्छा को क्रियान्वित करते हैं जिसे कानून के रूप में निर्धारित करके व्यक्त किया गया है।”<sup>9</sup> इस दृष्टि से भारत में

9 Lees Smith Second Chambers in Theory and Practice pp. 32-33  
Quo ed in M G Gupta *Rajni Shashtra Ke Aadhar* (Hindi) p 33

10 Garner op cit., p 671

राष्ट्रपति से लेकर सरकारी चपरासी तक सभी कायपालिका के सदस्य हैं क्योंकि कानूनों के क्रिया-व्ययन में वे किसी-न किसी रूप में सहयोग देते हैं।

सकुचित अर्थों में इसके अन्तर्गत सरकार के प्रधान और उसके मुख्य सहयोगी आते हैं। इस अर्थ में कायपालिका के अन्तर्गत उन्हीं व्यक्तियों को सम्मिलित किया जाता है जो राष्ट्र की नीतियाँ निर्धारित करते हैं, योजनाएँ बनाते हैं और विधियाँ को क्रियान्वित करते हैं। इस अर्थ में भारत में राष्ट्रपति, प्रधानमन्त्री व मन्त्रिमण्डल के सदस्य, अमेरिका में राष्ट्रपति और उसके सचिव कायपालिका की श्रेणी में आते हैं। राजनीति शास्त्र में इसी सकुचित अर्थ में कायपालिका शब्द का प्रयोग किया जाना है। यहाँ एक बात ध्यान देने योग्य है कि कानूनों को क्रियान्वित करने के लिये हमें दो वर्गों की आवश्यकता होती है एक मन्त्रिमण्डल और दूसरा प्रबन्धक वर्ग। मन्त्री अस्थायी, अनाड़ी और राजनीतिक आधार पर चुने जाते हैं जबकि प्रबन्धक वर्ग के सदस्य स्थायी, अपने विषय में पारंगत और राजनीतिक दृष्टि से तटस्थ होते हैं। मालवग इन दोनों को कायपालिका के अन्तर्गत रखता है लेकिन बिलोबी ने इन दोनों में भेद किया है, वह मन्त्रियों आदि को कायपालिका के अन्तर्गत तथा प्रबन्धक वर्ग को 'नौकरशाही' के अन्तर्गत रखता है।

कायपालिका सरकार का सबसे महत्वपूर्ण अंग है। शुद्ध लिखता है कि विश्व में शासन के प्रत्येक स्तर पर कायपालिका का उत्तरांतर बढ़ता हुआ महत्त्व एक सामान्य लक्षण है। नीति निर्धारण और उसके क्रिया-व्ययन में मुख्य कायपालक तथा उसके अधीन अगणित प्रशासकीय अधिकारी इतने प्रभावशाली बनते जा रहे हैं कि जनतन्त्र में भी विधानपालिकाएँ प्रशासकीय प्रक्रिया का नित्य करने की अपेक्षा एक सहायक के रूप में अपना योग दे रही हैं। फाइनेर के शब्दों में, "कायपालिका को अवशिष्ट शक्ति के रूप में देखना अत्यन्त लाभदायक है क्योंकि इससे उसके कार्यों एवं भागों की मिथित प्रकृति का स्पष्टीकरण हो जाता है।"

## कायपालिका के प्रकार (Types of Executive)

कायपालिका अनेक प्रकार की होती है। उसके मुख्य स्वरूप निम्नांकित हैं —

(१) नाममात्र की और वास्तविक कार्यपालिका (Nominal and Real Executive) — यह भेद संसदीय शासन प्रणाली में किया जाता है, अध्यक्षतात्मक में नहीं। नाममात्र का कायपालक वह होता है जिसके हाथ में वास्तविक शक्ति नहीं होती। वह राज्य करता है, शासन नहीं करता। सिद्धान्ततः शासन की सारी शक्तियाँ उसी में निहित होती हैं, लेकिन उन शक्तियों का वास्तविक प्रयोग उसके नाम पर मन्त्रियों द्वारा किया जाता है। इंग्लैण्ड का राजा और भारत का राष्ट्रपति नाममात्र के कायपालक हैं।

वास्तविक कायपालिका वह होती है जो शासन की समस्त शक्तियों का प्रयोग स्वयं करती है। वास्तविक कायपालक राज्य का प्रधान हान के सान-साय

शासन का भी प्रधान होता है। अमेरिका का राष्ट्रपति वास्तविक कार्यपालक है। वह अपने कार्यों के लिये विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी नही होता और उसका प्रतिकूल मत या उसके आचरण पर बाढ़ प्रभाव नहीं पड़ता है।

(२) एकल और बहुल कार्यपालिका (Singular and Plural Executive)—जहाँ कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग एक व्यक्ति द्वारा होता है उस एकल कार्यपालिका कहत है। शासन प्रवर्ध की सुविधा के लिये कार्यपालिका शक्ति का विभाजन अवश्य किया जाता है लेकिन अंतिम रूप से सम्पूर्ण शासन सत्ता एक ही व्यक्ति के हाथ में होती है। इंग्लण्ड, भारत, अमेरिका, पाकिस्तान, अफगानिस्तान आदि एकल कार्यपालिका के अच्छे उदाहरण हैं।

बहुल कार्यपालिका में कार्यपालिका शक्ति अंतिम रूप से एक व्यक्ति के हाथ में निहित न होकर कुछ व्यक्ति या व्यक्तियों के समुदाय में निहित होती है। स्विटजरलण्ड में यह शक्ति सात सदस्यों की संघीय परिषद में निवास करती है जिसमें वरिष्ठता का आधार पर एक व्यक्ति को एक वर्ष के लिये अध्यक्ष बना दिया जाता है लेकिन वठको का समापन करने के अतिरिक्त उसके पास अपने दूसरे साथियों से भिन्न कोई अधिकार नहीं होता। इसी प्रकार सोवियत संघ में ३३ सदस्यों की एक सर्वोच्च कार्यपालिका परिषद् वास्तविक रूप से शासन चलाती है, इसे 'प्रेसीडियम' कहा जाता है। स्टानिन इसे सामूहिक राष्ट्रपति (Collegiate Executive) के नाम से पुकारता था।

एकल और बहुल दोनों प्रकार की कार्यपालिकाओं के अपने-अपने गुण हैं। एकल कार्यपालिका में शीघ्र निर्णय लेने की क्षमता, शासन-नीति की एकसूत्रता व स्थिरता, प्रशासनीय दृढ़ता और कार्यवाही को गुप्त रखने का गुण पाया जाता है। बहुल कार्यपालिका में विद्रोह और शक्तियों के दुरुपयोग की सम्भावना नही होती। सम्मति से पूर्ण, अधिक अच्छे निर्णय लिये जा सकते हैं। स्विटजरलण्ड और रूस दाना में यह व्यवस्था सफलता के साथ चल रही है लेकिन बहुमत आज भी एकल कार्यपालिका के पक्ष में है। क्योंकि सामूहिक नेतृत्व में फूट और कलह की सम्भावना अधिक होती है तथा सत्ता के विभाजन से शासन में अनुत्तरदायित्व की भावना और झीलापन आ सकता है।

(३) संसदीय और अध्यक्षीय कार्यपालिका (Parliamentary and Presidential Executive)—कार्यपालिका और विधानमण्डल के सम्बन्धों के आधार पर कार्यपालिका को संसदीय और अध्यक्षीय दो वर्गों में विभक्त किया जाता है। संसदीय कार्यपालिका में कार्यपालिका का विधानपालिका के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। कार्यपालिका विधानपालिका के सदस्यों में से ही बनती है और अपने कार्यों के लिये उसके प्रति उत्तरदायी होती है। विधानपालिका का विश्वास खो देने पर कार्यपालिका के सदस्यों को अपने पद से त्याग-पत्र देना पड़ता है। इंग्लण्ड, भारत आदि देशों में ऐसी ही कार्यपालिका है। इसे 'मंत्रिमण्डलीय कार्यपालिका' भी कहत हैं।

अध्यक्षीय कार्यपालिका विधानपालिका से पूरी तरह अलग और स्वतन्त्र होती है। वह एक निश्चित काल तक अपने पद पर बनी रहती है। विधानपालिका अनिश्चित

प्रस्ताव पास करके उसे हटा नहीं सकती। अव्यक्तात्मक कायपालिका में मन्त्री मुख्य कायपालक (राष्ट्रपति) के सेवक होते हैं। उन्हें राष्ट्रपति अपनी इच्छा से नियुक्त या पदच्युत कर सकता है लेकिन राष्ट्रपति को केवल महाभियोग द्वारा ही उसकी पदावधि से हटाया जा सकता है।

(४) वशानुगत और निर्वाचित कायपालिका (Hereditary and Elective Executive) — उन राज्यों में जहाँ एक राजा के हटने पर उसका ज्येष्ठ पुत्र या पुत्री योग्यता अथवा अयोग्यता का ध्यान किये बगैर सत्तास्थ होते हैं वहाँ की कायपालिका वशानुगत बहुलाती है। इंग्लैण्ड, नार्वे, स्वीडन, डेनमार्क, हॉलैण्ड, जापान, नेपाल आदि देशों में वशानुगत कायपालिकाएँ हैं। इसके विपरीत जहाँ राज्य का अध्यक्ष जनता द्वारा प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष विधि से चुना जाता है वहाँ की कायपालिका निर्वाचित कायपालिका की श्रेणी में आती है। भारत, फ्रांस, इटली आदि देशों में निर्वाचित कायपालिकाएँ हैं।

### मुख्य कार्यपालिका को चुनने की विधियाँ

#### (Modes of Appointment of the Chief Executive)

आधुनिक युग में मुख्य कायपालिका की नियुक्ति के विषय में निम्नांकित चार विधियाँ विभिन्न देशों में प्रयोग में लाई जाती हैं—

(१) वशानुगत विधि—इसमें पद की अवधि आजीवन है। शासक का सबसे बड़ा पुत्र उत्तराधिकार के रूप में मुख्य कायपालक का पद प्राप्त करता है। यह जनताधिकार सिद्धांतों के विपरीत है लेकिन फिर भी इंग्लैण्ड, नार्वे जैसे यूरोपीय देशों में पिछले सैकड़ों वर्षों से अपनायी जा रही है।

(२) जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन—ब्राजीलिया, मक्सिको, ब्राजील आदि देशों में जनता प्रत्यक्ष रूप से मुख्य कायपालक (राष्ट्रपति) का चुनाव करती है। ऊपर से देखने में यह विधि आकर्षक है लेकिन जनता की भावनाओं को भड़काकर कभी-कभी इस विधि के अंतर्गत अज्ञानी और अयोग्य व्यक्ति मुख्य कायपालक के पद पर पहुँच जाते हैं।

(३) जनता द्वारा अप्रत्यक्ष निर्वाचन—भारत, अमेरिका आदि कुछ देशों में जनता अप्रत्यक्ष रूप से मुख्य कायपालक (राष्ट्रपति) का चुनाव करती है। इस पद्धति के अंतर्गत पहले एक निर्वाचक मण्डल की स्थापना होती है जिसमें जनता के चुने हुए सदस्य होते हैं। बाद में निर्वाचक मण्डल के संस्य राष्ट्रपति का चुनाव करते हैं।

(४) विधानपालिका द्वारा निर्वाचन—सावियत संघ और स्विट्जरलैण्ड में कायपालिका के प्रधान का चुनाव विधानपालिका के सदस्य करते हैं। जॉन स्टुअर्ट मिल ने इस पद्धति का समर्थन इस आधार पर किया है कि साधारण जनता की अपेक्षा विधानपालिका एस उच्च पद के लिये उपयुक्त व्यक्ति चुनने की दृष्टि से अधिक योग्य और समर्थ होती है। लेकिन इस प्रणाली का सबसे बड़ा दोष यह है कि इसमें कायपालिका

रा प्रधान विधानपालिका से प्रभावित होता है जिससे उसकी स्वतन्त्रता, कार्यकुशलता तथा उसके पद के गौरव में कमी आ जाती है।

## कार्यपालिका के कार्य (Functions of the Executive)

कार्यपालिका के कार्य देश की सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक परिस्थितियों के अनुसार बदलत रहत हैं। राजतन्त्र में कार्यपालिका के कार्य लोकतन्त्र से भिन्न होंगे। पुराने जमाने में जब राजनीतिक चेतना का अभाव था, राज्य की कार्यपालिका केवल नियंत्रात्मक कार्य करती थी, आज उस जन कल्याणकारी कार्य भी करने पड़ते हैं।

डॉ० गानर के अनुसार आधुनिक युग में कार्यपालिका मुख्यतः निम्नांकित कार्यों का संपादन करती है— (१) कूटनीतिक कार्य (Diplomatic), (२) प्रशासनिक कार्य (Administrative), (३) सैनिक कार्य (Military), (४) न्याय सम्बन्धी कार्य (Judicial) (५) विधान निर्माण सम्बन्धी कार्य (Legislative)।

(१) कूटनीतिक कार्य—दूसरे राष्ट्रों के साथ सम्बन्ध स्थापित करने और उनका संचालन करने का कार्य कार्यपालिका द्वारा किया जाता है। कार्यपालिका दूसरे देशों के साथ शांति सम्झौते करती है, वहाँ अपने प्रतिनिधि भेजती है व दूसरे देशों के दूतों के प्रमाण पत्र स्वीकार करती है। युद्ध और शांति की घोषणा करना, दूसरे देशों की सरकारों को सहायता प्रदान करना, विविध अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में भाग लेना कार्यपालिका के अन्य प्रमुख कूटनीतिक कार्य हैं।

(२) प्रशासनिक कार्य—देश में शांति और व्यवस्था की स्थापना करना तथा प्रशासन को चलाना कार्यपालिका का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य है। ससदीय शासन व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यपालिका को अनेक शासकीय कर्तव्य निभाने पड़ते हैं। मन्त्रिपरिषद् की सलाह से सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक नियुक्तियाँ मुख्य कार्यपालक द्वारा की जाती हैं। कार्यपालिका ही प्रतिभागी परीक्षाओं के आधार पर प्रशासकीय अधिकारियों को नियुक्त करती है और नागरिक सेवा के नियमों के अधीन उनकी पदोन्नति पदावनति और पदमुक्ति करती है। कार्यपालिका ही देश का बजट तैयार करती है यद्यपि उसे अन्तिम स्वीकृति विधानपालिका देती है। सावजनिक महत्त्व के अनेक कार्य जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, यातायात, श्रम तथा उद्योग नियन्त्रण आदि भी कार्यपालिका द्वारा किये जाते हैं।

(३) सैनिक कार्य—सामान्यतः राज्य का मुख्य कार्यपालक ही सेना का सर्वोच्च सेना-नायक होता है। वह उच्च सेना अधिकारियों की नियुक्ति करता है और हटाता है। संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति तो युद्ध के क्षण में भी सेना का नेतृत्व कर सकता है। सकटकालीन स्थिति का सामना करने के लिये मुख्य कार्यपालक सैनिक कानून लागू कर सकता है और नागरिकों के बहानिक अधिकारों को स्थगित कर सकता है। कष्ट के शब्दों में, 'सैन्य बल का नियन्त्रण एवं प्रयोग शांति की स्थापना और बाहरी आपमण से रक्षा, सन्भावित कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य हैं।'

(४) न्याय पालन सम्बन्धी कार्य—प्रत्येक देश में कार्यपालिका को कुछ न्याय

सम्बन्धी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। यह न्यायालया की स्थापना तथा न्यायाधीशों की नियुक्ति करती है। अपराधियों को क्षमादान देने अथवा उनके दण्ड में कमी करने तथा एक ही अपराध से सम्बन्धित अनेक अपराधियों को एकसाथ क्षमा प्रदान करने का अधिकार भी मुख्य कायपालक को प्राप्त होता है। भारत तथा कई अन्य देशों में ऐसा ही है लेकिन राष्ट्रपति अपने इस अधिकार का प्रयोग प्रधान मंत्री के परामर्श पर ही करता है।

(५) विधि निमाण सम्बन्धी कार्य—यद्यपि कानून बनाना विधानपालिका का कार्य है, तथापि कायपालिका भी कानून बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। संसदीय प्रणाली में तो प्रायः सभी महत्वपूर्ण विधेयक किसी न किसी मंत्री द्वारा ही सदन में रखे जाते हैं। संसद का अधिवेशन बुलाने, उसे स्थगित करने और निम्न सदन को भंग करने का अधिकार लगभग सभी संसदीय देशों में कायपालिका को प्राप्त होता है। वस्तुतः कायपालिका ही व्यवस्थापिका का नेतृत्व करती है। अमेरिका का राष्ट्रपति विधानपालिका को सदेश भेजकर किसी भी विषय पर कानून बनाने की प्राधना कर सकता है। वह अपने निषेधाधिकार द्वारा विधानसभा द्वारा पास किये गये विधेयकों को कानून बनने से कुछ काल के लिये रोक भी सकता है। हमारे देश में भी विधानपालिका द्वारा पास किये गये विधेयक उस समय तक कानून का रूप ग्रहण नहीं कर सकें जब तक कि राष्ट्रपति उन्हें अपनी स्वोक्ति नहीं दे देता।

उपर्युक्त अधिकारों के अतिरिक्त कायपालिका के पास अध्यादेश जारी करने का अधिकार भी होता है। प्रत्येक राज्य में विधि निमाण सम्बन्धी कार्यों की वृद्धि और नियंत्रित ढंग से विकास के कारण 'प्रदत्त व्यवस्थापन' (Delegated Legislation) का प्रचलन भी हो गया है जिसके अनुसार विधानपालिका केवल कानून की रूपरेखा तैयार करती है और उसमें विस्तृत प्रावधान करने का अधिकार कायपालिका को सौंप देती है। प्रदत्त व्यवस्थापन ने कायपालिका की ही वास्तविक व्यवस्थापक बना दिया है। कायपालिका की इस शक्ति को खतरनाक बताते हुए 'यायाधीश हीवर्ट (Hewart) ने इसे नवीन निरंकुशता (New Despotism) का नाम दिया है।

(६) अन्य कार्य—उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त कायपालिका कुछ अन्य कार्य भी सम्पादित करती है। इनमें उपाधियों का वितरण करना, व्यक्तियों का उनकी विशिष्ट सेवा के लिये पत्राज्ञा या कोई अन्य आर्थिक अनुदान देना, निजी निगमों का वधानिक व्यक्तित्व प्रदान करना, विदेशियों को नागरिकता के अधिकार प्रदान करना आदि मुख्य हैं।

### कार्यपालिका का विधानपालिका और न्यायपालिका से सम्बन्ध

सरकार के इन तीन अंगों के पारस्परिक सहयोग के बिना शासन का कोई भी कार्य सम्पन्न नहीं किया जा सकता। जैसा कि ऊपर लिखा जा चुका है शासन के इन तीन अंगों में किसी-न किसी प्रकार का सम्बन्ध होता ही है। संसदात्मक शासन-प्रणाली का तो जीवन ही इनके पारस्परिक सहयोग पर निर्भर है। संसदीय प्रणाली ही संसद का अधिवेशन बुलाने, उसे स्थगित करती है और अवसर पड़ने

भी कर देती है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य ससद् के ही सदस्य होते हैं और उनका जीवन भी ससद् की इच्छा पर निर्भर करता है। 'कायपालिका का निर्माण और 'यायाधीशों की नियुक्ति कायपालिका द्वारा होती है। लेकिन व्यवहार में ऐसा देखने में आया है कि सरकार के इन तीनों अंगों में कायपालिका दूसरे अंगों की तुलना में अधिक शक्तिशाली होती जा रही है और विधानपालिका की सत्ता का निरन्तर ह्रास हो रहा है। कायपालिका के अधिकारों में वृद्धि के कुछ मुख्य कारण निम्नलिखित हैं—

प्रथम ब्रिटेन, फ्रांस, भारत आदि ससदीय प्रणाली वाले देशों में कायपालिका दलीय व्यवस्था के कारण तथा निम्न सदन को भंग करने के अधिकार का भय दिखाकर समस्त इच्छित विधियों को लोकसभा में पारित करा लेती है। इस तरह रम्बे ब्योर के शब्दों में कायपालिका ने "वैधानिक सर्वशक्तिमत्ता (omnipotence) प्राप्त कर ली है।"<sup>11</sup>

दूसरे, धन की सैली कार्यपालिका के हाथ में होती है। वही नियम करती है कि कौन सा कर लगाया जाय और कौन सा खर्च किया जाय। ससद् के सम्मुख किन मामलों को रखा जाय और किन्हीं नहीं, यह नियम भी कायपालिका करती है। जब तक निम्न सदन में उसके दल का बहुमत है कोई भी उसका बाल बाँका नहीं कर सकता।

तीसरे, प्रदत्त व्यवस्थापन ने भी उसकी शक्तियों में बहुत अभिवृद्धि की है। आवश्यकता पड़ने पर अपनी सचि के अनुसार कानून बनाने की शक्ति उसे इस व्यवस्था से मिल गई है।

चौथे, मुख्य कार्यपालक के पद के शौरव ने भी कायपालिका की शक्तियों में आशातीत वृद्धि की है। कार्यपालिका के प्रमुख को किसी 'यायालय में उपस्थित होने के लिये बाध्य नहीं किया जा सकता। ईंग्लैण्ड में तो यह सिद्धान्त प्रचलित है कि 'राजा विधि से ऊपर है' या 'राजा कीई कसती नहीं कर सकता'। अमेरिका में राष्ट्रपति उस समय तक न्यायालय के हस्तक्षेप के राज्य-विरोधी अपराधों (Criminal Acts) को करने पर भी मुक्त है जब तक वह अपने पद पर बना रहता है। अपने अपराधों के लिये वह सीनेट या राज्यपरिषद् के न्यायालय के सम्मुख ही महाभियोग (Impeachment) लगाये जाने पर उत्तर देने के लिये विवश किया जा सकता है। यह 'यायालय भी अधिक-से-अधिक राष्ट्रपति को पदच्युत कर सकता है और उसे पुनर्निर्वाचित होने से रोक सकता है, इससे अधिक कुछ नहीं कर सकता।

पाँचवें, आधुनिक युग की समस्याओं को सुलझाने के लिये विशेष ज्ञान और अनुभव की आवश्यकता होती है जो विधानपालिका के सामान्य सदस्यों में नहीं होती। मन्त्रिपरिषद् के कुछ सदस्य असाधारण योग्यता वाले होते हैं इसलिये शासन में उनका प्रभाव अधिक होना स्वाभाविक है।

छठवें, जनकल्याणकारी योजनायें कार्यपालिका को व्यापक शक्तियाँ प्रदान करने के लिये विवश करती हैं। सशमन सभी देशों में आर्थिक और सामाजिक पुनर्निर्माण के लिये नियोजित विकास-पद्धति को अपनाया गया है। इसके अन्तर्गत



योजनायें तयार करने व उनको क्रियान्वित करने का काय कायपालिका द्वारा किया जाता है जिससे कायपालिका की शक्ति में आशातीत वृद्धि हो गयी है ।

सातवें, विभिन्न देशों की पारस्परिक निर्भरता अन्तर्राष्ट्रीय व्यवहार आदि ने भी कायपालिका की शक्तियों व कार्यों में वृद्धि की है । देश के आर्थिक विकास के लिये जो अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार समझौते आदि किये जाते हैं वे कायपालिका द्वारा ही सम्पादित होते हैं । अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के बिना किसी भी देश के आर्थिक विकास की आशा करना व्यर्थ है । अब कायपालिका के अधिकारों में वृद्धि स्वाभाविक है ।

अन्त में बर्नार्ड ई. साउन के शब्दों में कह सकते हैं कि "प्रतिनिध्यात्मक सभाओं ने अनुत्तरदायी कायपालिकाओं की निरकुश शक्तियों को पहले सीमित करने और बाद में नष्ट बनाने के लिये जो सफलतापूर्वक यत्न किये, उससे आधुनिक लोकतन्त्र का विकास हुआ परन्तु आजकल के युग में यह प्रवृत्ति पूर्ण रूप से उलट गयी है । आजकल कायपालिकायें शक्ति ससर्वों से ग्रहण कर रही हैं ।"

## न्यायपालिका (Judiciary)

### महत्त्व

जहाँ तक व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा या सम्बन्ध है, सरकार के तीनो अंगों में न्यायपालिका सबसे महत्त्वपूर्ण है । यह नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करती है जो सच्चे लोकतन्त्र का आधार होते हैं । बर्दी प्रत्यक्षीकरण' के आदेशों द्वारा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का जितना मार्ग प्रशस्त हुआ है उतना शायद ही किसी अन्य साधन द्वारा हुआ हो । सच्चा लोकतन्त्र स्थापित करने के लिये संविधान में नागरिक के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का उल्लेख करना ही पर्याप्त नहीं है उन्हें वास्तविक बनाने के लिये नागरिकों में अपने अधिकार व स्वतन्त्रता की रक्षा की भावना का विकास भी आवश्यक है । यह भावना सभी आ सकती है जब कि देश में स्वतन्त्र निम्नक्ष और कुशल न्यायपालिका हो । साइ ब्राइस लिखते हैं कि "किसी शासन की श्रेष्ठता की जाँच करने की सर्वोच्च कसौटी उसकी न्याय व्यवस्था की कार्यक्षमता है, क्योंकि किसी और चीज से नागरिक की सुरक्षा और हितों पर इतना प्रभाव नहीं पड़ता है जितना उसके इस नान से कि वह एक निश्चित और गतिमान 'न्यायिक' शासन पर निर्भर रह सकता है । कानून को कुटिलतापूर्वक लागू किये जाने से यह समझना चाहिये कि नमक ने अपना स्वाद खो दिया है । व्यवस्था की आशा उस समय समाप्त हो जाती है जब कि उस दुर्बलतापूर्वक या उत्तेजनापूर्वक लागू किया जाय । यदि न्याय का दीपक अंधेरे में बुझ जायेगा तो वह अंधेरा कितना गहन होगा, इसको कल्पना ही नहीं की जा सकती ।"

राज्य का अस्तित्व ही न्याय-व्यवस्था पर निर्भर होता है । रॉले लिखता है कि "अधिकारों को निश्चित करने के लिये, उन पर नियंत्रण देने के लिये

देने के लिये, 'न्याय का प्रशासन करने के लिये और निर्दोष व्यक्तियों का चोट (injury) व बलावग्रहण (usurpation) से बचाने के लिये न्याय विभाग' नितान्त आवश्यक है।<sup>13</sup> जिस देश में कानूनों की व्याख्या करना, उन्हें क्रियावित करना, विवादों का निणय करना तथा अधिकारों का प्रभावी बनाने के लिये बार्ड 'न्याय विभाग' नहीं होता वहाँ शासन ही नष्ट हो जाता है। "बिना विधायिनी अंगों के समाज की कल्पना की जा सकती है किंतु बिना न्यायिक अंगों व 'न्यायाधिकरण' के एक सम्यक् राज्य की कल्पना नहीं की जा सकती।"<sup>14</sup> 'न्यायपालिका' के साधन जोर उपाय आधुनिक युग में अब राष्ट्रा के सम्मुख किसी भी राष्ट्र की प्रतिष्ठा को बढ़ाते या घटाते हैं। "जो व्यक्ति 'न्यायालय' में 'न्याय' करते हैं, व जिस भाति अपने कर्तव्य का निर्वहन करते हैं, व जिस साधन से निर्वाचित किये जाते हैं, उनका कार्यकाल कितना और कब तक रहेगा, य तथा अन्य समस्याएँ राजनीतिक दशन के मूल्य में अवस्थित हैं। जब हम यह जानते हैं कि एक राष्ट्र राज्य किस प्रकार अपने यहाँ 'न्याय' करता है तब हम यह ज्ञान हो जाता है कि वह किस नैतिक चरित्र के स्तर पर है।"<sup>15</sup>

### न्यायपालिका के कार्य (Functions of the Judiciary)

'न्यायपालिका के कार्यों का विश्लेषण निम्नांकित आधार पर किया जा सकता है —

(१) कानूनों की व्याख्या करना—यद्यपि देश के कानूनों को व्यासम्भव स्पष्ट, बोधगम्य और सरल बनाने की चेष्टा की जाती है तथापि उसकी भाषा और व्याख्या को लेकर अनेक प्रकार के विवाद उत्पन्न हो जाते हैं, ऐसी स्थिति में 'न्यायाधीश' अपने अनुभव, ज्ञान और विवेक के अनुसार कानूनों के अर्थ को स्पष्ट करते हैं और उनकी व्याख्या करते हैं। यह व्याख्या आने वाले युग के लिये दृष्टांत बन जाती है। इन पूर्वोदाहरणों (precedents) से बाद जनित विधि (Case-law) अथवा न्यायाधीश निर्मित विधि (Judge-made Law) का निर्माण होता है।

(२) अभियोगों का निणय—व्यक्तियों के पारस्परिक मतभेद और निजी स्वार्थों के कारण अनेक बार दीवानों और फौजदारी के झगड़े उठ खड़े होते हैं। ऐसी स्थिति में 'न्यायाधीश' दोनों पक्षों की बात सुनते हैं, तथ्यों तक पहुँचने की चेष्टा करते हैं और विद्यमान विधि के अनुसार अपना निणय देते हैं। निर्दोष व्यक्ति को मुक्त करने और अपराधियों का दण्ड दिलाने की घोषणा करने का कार्य भी 'न्यायपालिका' द्वारा किया जाता है।

(३) नागरिक अधिकारों की रक्षा—'न्यायालय' नागरिकों की स्वतन्त्रता और उनके अधिकारों की रक्षा करते हैं। जब 'न्यायपालिका' नागरिकों के किसी मौलिक

13 Rawle On Constitution ch 21

14 Garner Political Science and Government ■ 720

15 Laski A Grammar of Politics pp 541 545 Quoted in Gupta

अधिकार का प्रतिक्षण करने की चेष्टा करती है तो पीडित नागरिक न्यायपालिका की शरण में ही आता है। न्यायपालिका ऐसी स्थिति में यह आदेश जारी करती है कि जब तक मामलों की पूरी जाँच न हो जाय जाये की कार्यवाही को बन्द रखा जाय। यदि उसके आदेश का उल्लंघन किया जाता है तो न्यायपालिका मान-हानि के अपराध का मामला चलाकर आग न मानन वाले को दण्डित करती है। भारत में नागरिकों के मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिये न्यायपालिका पाँच प्रकार के आदेश पत्र जारी कर सकती है—वही प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus), परमादेश (Mandamus), प्रतिषेध (Prohibition), उत्प्रेषण लेख (Certiorari), और अधिकार-पत्र (Quo warranto)।

(४) सविधान की रक्षा—१८०३ में अमेरिका के मुख्य न्यायाधीश जान माशल ने मारबरी बनाम मडोसन विवाद में यह नियम तिया था कि सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार है कि वह यह नियम करे कि कांग्रेस (विधानपालिका) द्वारा पास किया हुआ कोई कानून सविधान के अनुसार है अथवा नहीं? यदि विधानपालिका द्वारा बताया गया कोई कानून सविधान का अतिक्रमण करेगा तो वह अवैधानिक होगा और उसे लागू नहीं किया जा सकेगा, क्योंकि सविधान देश का सर्वोच्च कानून होता है और न्यायपालिका का कर्तव्य उसकी रक्षा करना है। अपने इस नियम द्वारा न्यायाधीश जॉन माशल ने जिस सिद्धांत का आविष्कार किया उसे न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) का सिद्धांत कहा जाता है। भारत व अमेरिका आदि देशों में इस सिद्धांत के अंतर्गत न्यायपालिका ने विधानपालिका द्वारा बनाये गये अनेक कानूनों को रद्द कर दिया है।

(५) परामर्श सम्बन्धी कार्य—अनेक राज्यों में न्यायपालिका राज्याध्यक्ष को सलाह या परामर्श देने का कार्य भी करती है। उदाहरण के लिये, इंग्लैण्ड में न्यायपालिका की प्राप्ति पर 'प्रिवी काउंसिल की न्यायिक समिति' यथार्थिक प्रश्नों पर अपनी राय देती है। भारतीय सविधान के अनुच्छेद १४३ में यह व्यवस्था है कि सावजनिक महत्त्व के प्रश्नों से सम्बन्धित विधि या तथ्य के विषय में राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय से परामर्श ले सकता है। कनाडा में भी सर्वोच्च न्यायालय गवर्नर-जनरल को कानूनी परामर्श देने का कार्य करता है। आस्ट्रिया, स्वीडन, बल्गारिया आदि देशों में भी इस प्रकार की व्यवस्था है।

(६) सघ और राज्य के मध्य उठने वाले विवादों को निपटाना—सघीय राज्य में उपर्युक्त कार्यों के अलावा न्यायपालिका को एक अथ महत्त्वपूर्ण कार्य भी करना पड़ता है। चूंकि सघीय शासन एक समझौते का परिणाम होता है, इसलिये समय समय पर केन्द्र और राज्य अथवा राज्यों में ही आपसी वाद-विवाद उठ खड़े होते हैं। इन विवादों का निणय सर्वोच्च न्यायालय ही करता है। लगभग सभी सघीय राज्यों में इस प्रकार के विवादों को सुलझाने का कार्य सर्वोच्च न्यायालय को सौंपा गया है। साउथ आइसलैंड में इसे न्यायपालिका का सबसे महत्त्वपूर्ण कार्य बताया है।

(७) विविध कार्य—न्यायपालिका और भी कई प्रकार के कार्य करती है।

वह अत्यव्यस्क मा नावालिषो की जायदाद के लिये ट्रस्टी या सरक्षक नियुक्त करती है, लाइसेंस या अनुना पत्र प्रदान करती है। जा कम्पनियाँ अपने आर्थिक उत्तरदायिवा को पूरा करने में असमर्थ हों उनके लिये प्राप्तकर्ता (Receiver) नियुक्त करती है। नागरिक-विवाह (Civil marriages) की मजूरी देती है। निवाचन मन्ध धी झगडा की अपील सुनती है। विदशिया को राज्यवृत्त नागरिक बनाने के लिये प्रमाण पत्र जारी करती है। वसीयतनामा तथा इच्छापत्रा (Wills) की रजिस्ट्री भी न्यायपालिका द्वारा होती है। इन्ना ही नहीं, रूस तथा अन्य समाजवादी देशों में न्यायपालिका समाजवादी क्रांति की रक्षा करने और उसे सुदृढ बनाने का काम भी करती है। अमरिका में जब सोनट राष्ट्रपति पर चलाये गये महाभियोग की सुनवाई करती है तो उसका अध्यक्ष पद उच्चतम न्यायालय का मुख्य न्यायाधिपति ग्रहण करता है।

### न्यायपालिका की स्वतन्त्रता (Independence of the Judiciary)

डा० गानर लिखते हैं कि "यदि न्यायाधीशों में प्रतिभा, मत्तता और निष्पक्षता के स्वतन्त्रता न हो, तो न्यायाधिवक्ता का वह सारा दावा खोखला प्रतीत होगा और उस अभीष्ट की सिद्धि नहीं होगी जिसके लिये उसका निर्माण किया गया है।" न्यायपालिका की स्वतन्त्रता राष्ट्र की प्रगति और सभ्यता की सूचक है। अधिनायकवादी व्यवस्था तो स्वतन्त्र न्यायपालिका के बिना कुछ कदम चल सकती है, लेकिन जनतन्त्र तो उसके अभाव में एक पग भी आगे नहीं बढ़ सकता। जनतन्त्र के लिये न्यायपालिका का स्वतन्त्र होना सबसे अनिवार्य है। जितनी व्यापक निष्पक्षता के साथ न्यायाधीशों की नियुक्ति होगी उतनी ही मात्रा में न्यायपालिका स्वतन्त्र रह सकेगी। इससे भी अधिक आवश्यक बात यह है कि केवल योग्य व्यक्तियों को ही न्यायाधीश नियुक्त किया जाय और उनके कार्यकाल और वेतन आदि की सुविधायें इस प्रकार की हों कि वे बिना किसी आंतरिक व बाहरी दबाव के अपने कार्यों का सम्पादन पूर्ण निष्पक्षता के साथ कर सकें। यहाँ हम इन्हीं महत्वपूर्ण बिन्दुओं की चर्चा करेंगे।

(१) न्यायाधीशों की योग्यताएँ—न्याय सम्पादन एक तकनीकी कार्य है। इसके उचित सम्पादन के लिये न्यायाधीशों में कानून का गम्भीर ज्ञान होना चाहिये अथवा वे न्यायालय में वकीलों के द्वारा सुमाराह होते रहेंगे। इसके अतिरिक्त न्यायाधीशों को निष्पक्ष, इमानदार, सत्यनिष्ठ, मनोविज्ञान का ज्ञाता और बाहरी प्रभाव से मुक्त प्रकृति वाला होना चाहिये, तभी न्यायपालिका से निष्पक्ष कार्य सम्पादन की आशा की जा सकती है। हमारे देश में इस बात को ध्यान में रखते हुए सर्वोच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के लिये यह योग्यता जरूरी है कि वे कम से कम दस वर्ष

तक उच्च न्यायालय के वकील अथवा पाँच वर्ष तक वहाँ न्यायाधीश के पद पर कार्य कर चुके हों।

(२) वेतन—न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता के लिये यह भी आवश्यक है कि उन्हें पर्याप्त वेतन व सुविधायें दी जायें, जिन्हें उनके कार्यकाल में कम नहीं किया जाय तथा सेवा विमुक्त होने के बाद उनके लिये उचित पENSION की व्यवस्था हो। प्रलोभन निष्पन्नता का सबसे बड़ा शत्रु है। ब्राइस लिखता है कि 'न्यायाधीश की पवित्रता एवं योग्यता, ईमानदारी तथा स्वतन्त्रता उसके पद की सम्भावित उन्नति एवं उसके आकर्षणों पर अवलम्बित रहती है। अपर्याप्त वेतन पाने वाला न्यायाधीश निःसंदेह अनुचित प्रभावों से आकर्षित होगा। अतः न्यायाधीश को काफी अच्छा वेतन मिलना चाहिये।'

(३) पदावधि—न्यायपालिका को स्वतन्त्र बनाये रखने के लिये न्यायाधीशों की पदावधि लम्बी होनी चाहिये। स्विट्जरलैण्ड, सोवियत संघ और संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में न्यायाधीशों की अवधि अल्पकालीन है। पदावधि कम होने से भ्रष्टाचार पनपने की अधिक सम्भावना होती है। क्योंकि छोटी अवधि में न्यायाधीश अधिक से अधिक लाभ उठाने की चेष्टा करेगा या न्यायपालिका के इशारों पर नाचेगा ताकि पदमुक्त होने के बाद न्यायपालिका उसे पुनः किसी सुख, सुविधा और सम्मान के पथ पर प्रतिष्ठित कर दे। यही कारण है कि आजकल लगभग सभी देशों में न्यायाधीशों का कार्यकाल लम्बा होता है। उनके अवकाशग्रहण की आयु भारत में ६५ वर्ष और अमेरिका आदि देशों में अनिश्चित या आजीवन है। वस्तुतः न्यायाधीशों को उस समय तक उनके पद पर बनाये रखना चाहिये जब तक कि उनमें कुशलता के साथ कार्य सम्पादन की क्षमता हो और उनका व्यक्तिगत आचरण उच्च कोटि का तथा समाज के अनुकूल हो। उन्हें केवल पद का दुरुपयोग करने अथवा घूसखोरी या भ्रष्ट तरीका को अपनाने के आरोप में समय से पहले पदमुक्त करने की व्यवस्था होनी चाहिये। यह व्यवस्था इतनी कठोर होनी चाहिये कि उसे हटाने वाले लोग इसका दुरुपयोग न कर सकें। पदमुक्ति की जटिल प्रक्रिया न्यायाधीशों को उसके पद के स्थायित्व के सम्बन्ध में आश्वस्त रखती है। पद की सुरक्षा की भावना के बिना न्यायाधीश कभी भी स्वतन्त्रता से अपने उत्तरदायित्वों का निर्वहन नहीं कर सकता।

(४) नियुक्ति—न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में आधुनिक युग में निम्नांकित तीन प्रणालियाँ प्रचलित हैं—

(अ) न्यायपालिका द्वारा नियुक्ति—न्यायाधीशों की नियुक्ति का सबसे सरल तरीका यह है कि उन्हें एक निश्चित समय के लिये मुख्य न्यायपालक द्वारा नियुक्त कर दिया जाय। भारत तथा अमेरिका में यही पद्धति विद्यमान है। इन देशों में राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को नियुक्तता करता है, लेकिन उन्हें उनके पद से हटा नहीं सकता। इस व्यवस्था के द्वारा न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को बनाये रखने की चेष्टा की गयी है लेकिन फिर भी इस प्रणाली को दोषमुक्त नहीं कहा जा सकता क्योंकि इसमें राष्ट्रपति की व्यक्तिगत पसन्द में दलीय भावना आदि के प्रभाव की होती है। गार्नेट इस सम्बन्ध में लिखता है कि "अमेरिका में ऐसे वृष्टांत

हैं जहाँ न्यायाधीशों की नियुक्ति किसी दल की सेवा के उपलक्ष्य में नहीं की गयी हो।”

(ब) विधानपालिका द्वारा निर्वाचन—दूसरा तरीका व्यवस्थापिका के सदस्यों द्वारा न्यायाधीशों के निर्वाचन का है। संविधान सभा में उच्च न्यायालय के सदस्य मुन्शी सावित्र के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन द्वारा निर्वाचित किए जाते हैं। स्विटजरलैंड में भी संघीय न्यायालय के सदस्य संघीय विधानमण्डल द्वारा चुने जाते हैं। अमेरिका के कुछ राज्यों में भी व्यवस्थापिका द्वारा न्यायाधीशों के चुनाव की प्रणाली प्रचलित है। इस प्रणाली के अनेक दोष हैं। प्रथम यह है कि व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत के विपरीत है। दूसरे, इससे दलगत राजनीति को बढ़ावा मिलेगा, क्योंकि व्यवस्थापिका सभा में सारे निम्न दलीय हितों के आधार पर होते हैं। तीसरे, दलीय आधार पर चुने गये न्यायाधीशों से निष्पक्ष न्याय की आशा करना व्यर्थ होगा। उनका कानूनी ज्ञान और सोचने का ढंग स्वतंत्र नहीं होकर एकपक्षीय हो सकता है। चौथे, यह जरूरी नहीं है कि विधायक सदैव विद्वान, सूझ बूझ वाले, निष्पक्ष और उच्च नैतिक स्तर के हों। अतः उन्हें न्यायाधीशों की चुनने की शक्ति सौंपने से कोई लाभ नहीं होगा।

(स) जनता द्वारा निर्वाचन—न्यायाधीशों को जनता द्वारा चुनने की विधि सबसे पहले १७६० में फ्रांस में शुरू की गयी थी। स्विटजरलैंड के कुछ कैंटनों और अमेरिका के कुछ राज्यों में यह व्यवस्था अभी तक विद्यमान है। इस प्रणाली के पक्ष में प्रमुख रूप से दो तर्क दिए जाते हैं। प्रथम यह कि यह प्रणाली जनतन्त्र की भावना के अनुकूल है, क्योंकि इसमें जनता को न्यायपालिका के चयन का अधिकार दे दिया जाता है। दूसरे, यह व्यवस्था शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त के भी अनुकूल है। क्योंकि जनता द्वारा निर्वाचित होने पर न्यायाधीश विधानपालिका के दबाव से पूरी तरह मुक्त होकर काम कर सकता है।

लेकिन इस नियम के दोष मुझे की अपेक्षा कहीं अधिक हैं—

प्रथम यह है कि जनता द्वारा निर्वाचन, जैसा गानर के शब्दों में, ‘न्यायाधीशों को राजनीतिज्ञ बना देगा।’

दूसरे, जनता द्वारा चुने गये न्यायाधीशों के नियमों में दलगत राजनीति का आ जाना स्वाभाविक है। जब वे दलीय आधार पर चुने जायेंगे तो उनके नियम भी पक्ष पातपूर्ण होंगे।

तीसरे, जनता द्वारा निर्वाचन से योग्य व ईमानदार आदमी कभी भी चुने नहीं जा सकेंगे। क्योंकि विद्वान् और गम्भीर विधिवेत्ता चुनाव के पचड़े में पड़ना ही नहीं चाहेंगे। इसके कारण घटिया स्तर के लोग चुनाव में आगे बढ़ेंगे, जिससे न्यायपालिका की गम्भीरता और स्वतंत्रता का सदैव तनट बना रहेगा।

चौथे, जनता का योग्यता नापन की योग्यता नहीं होता। सामान्यतः चुनाव के समय जनता झूठे नारा और उम्मीदों द्वारा दिखावट भय सन्त्रास के प्रलोभन में पड़ जाती है। इसलिये योग्य व्यक्तियों को चुने जाने की सम्भावना कम होगी।

पाचवें, यदि 'यायाधीश जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित हागे तो उनका दृष्टिकोण अपने मतदाताओं को प्रसन्न रखने वाला होगा। वे निष्पक्ष निणय देने की अपेक्षा ऐसे निणय देने की चेष्टा करेंगे जिससे वे जनता की भावनाओं को अपने पक्ष में कर सकें। इससे अनेक अपराधी भयकर अपराध करके भी (यदि जनता का दिल जीत सकें) छूट जायेंगे।

अन्त में, जनता द्वारा निवाचन से यायपालिका का चरित्र गिर जायगा, उसका मस्तिष्क विकृत हो जायगा और स्वतन्त्र व निष्पक्ष याय की आशा धूमिल हो जायेगी। लास्की ने लिखा है कि "नियुक्ति के स्रोतों में जनता द्वारा निर्वाचन की विधि निर्धारण रूप से सर्वाधिक निकृष्ट है।"<sup>17</sup>

नियुक्ति की उपरोक्त तीनों पद्धतियों के गुण और दोषों को देखते हुए निष्कर्ष रूप में कहा जा सकता है कि अन्य सबों से कायपालिका द्वारा नियुक्ति की व्यवस्था सबसे श्रेष्ठ है लेकिन एक बार नियुक्त करने के बाद कायपालिका को न्यायाधीशों को उनके पद से हटाने की शक्ति प्राप्त नहीं होनी चाहिये।

(५) न्यायपालिका का विधानपालिका और कायपालिका से स्वतन्त्र होना— अन्त में, यायपालिका की स्वतन्त्रता के लिये यह भी जरूरी है कि उस विधानपालिका और यायपालिका से स्वतन्त्र रखा जाय। यदि विधानपालिका और यायपालिका एक-दूसरे से घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित होंगी तो 'यायाधीश ही कानून बनाने वाले बन जायेंगे और यदि कायपालिका और 'यायपालिका में घनिष्ठ सम्बन्ध होगा तो दोषारोपण करने वाला व्यक्ति ही निर्णायक बन जायेगा। दोनों दशाओं में 'याय का गला घूट जायेगा। माण्डेस्व्यू ने इन्हीं बातों को अपने शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत में भली भाँति समझाया है।

## शक्ति-पृथक्करण का सिद्धान्त (Theory of Separation of Powers)

शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का अर्थ है कि सरकार के विभिन्न अंगों का संगठन इस प्रकार किया जाय कि इनमें से प्रत्येक अपने-अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र रूप से कार्य करे ताकि शासन में नियन्त्रण और संतुलन बना रहे और जनता की स्वतन्त्रता की रक्षा हो सके। गटिल के शब्दों में, "यह सिद्धांत कि शासन के विभिन्न कार्य व्यक्तियों की विभिन्न संस्थाओं द्वारा किये जाने चाहियें, प्रत्येक विभाग दूसरे विभागों से हस्तक्षेप किये बिना अपने कार्यक्षेत्र तक ही सीमित रहे और अपने क्षेत्र में पूर्णतया स्वतन्त्र रहे, शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत कहा जाता है।"

### सिद्धान्त का विकास

शासन के कार्यों को तीन अंगों में विभाजित करने की प्रवृत्ति अत्यन्त प्राचीन है। अरस्तू ने अपनी पुस्तक 'पॉलिटिक्स' में सरकार के कार्यों का वर्णन सम्बन्धी

(Deliberative), दण्ड सम्बन्धी (Magisterial) तथा न्यायिक (Judicial) तीन भागों में बाँटा था। अरस्तू के अनुसार मन्त्रणा सम्बन्धी कार्यों का क्षेत्र अत्यन्त विस्तृत था, इसमें कानून बनाने के अतिरिक्त राजनयिक कार्य भी सम्मिलित थे। दण्ड सम्बन्धी कार्य वे थे जो आधुनिक राज्य में कार्यापालिका के कर्तव्य समझे जाते हैं। न्यायिक कार्यों में विधि की व्याख्या करना और व्यक्तिगत मामलों में उसे लागू करना था।

यद्यपि अरस्तू ने शक्तियों के पृथक्करण का उल्लेख किया था, तथापि व्यवहार में राज्य की कार्य-प्रणाली में कोई स्पष्ट विभाजन नहीं था। मध्यकालीन रोमन साम्राज्य में ता शक्ति विभाजन की बात ही सुप्त हो गयी। राज्य और चर्च के संघर्ष के कारण लागू का ध्यान इस सिद्धांत से हट गया। चौदहवीं शताब्दी में पेडुआ के मासीलियो ने सरकार के कार्यों को स्पष्ट रूप से कानून बनाने और उन्हें लागू करने के दो भागों में बाँटकर इस सिद्धांत को पुनर्जीवित किया था। सोलहवीं शताब्दी में बोर्दा ने एक ही अधिकारी को कार्यापालिका और न्यायपालिका दोनों के अधिकार देने के भयकर परिणाम की आशंका व्यक्त की और न्यायिक शक्ति को स्वतन्त्र दण्डनायक को दिये जाने की सिफारिश की थी। इसी तरह सत्रहवीं शताब्दी में इंग्लैंड के जेम्स हेरिग्टन ने विधानपालिका और कार्यापालिका के कार्यों में स्पष्ट विभाजन की माँग की थी। अंग्रेज दार्शनिक जॉन लॉक ने इस तर्क को आगे बढ़ाते हुए कहा कि विधानपालिका और कार्यापालिका को एक दूसरे से पृथक् रखा जाना चाहिये अन्यथा प्रजाचार फैलने की सम्भावना रहेगी।

### माण्टेस्क्यू द्वारा प्रतिपादित सिद्धांत

शक्ति-पृथक्करण के सिद्धांत को निश्चित, स्पष्ट और वैज्ञानिक रूप देने का श्रेय माण्टेस्क्यू को है। उसने अपनी पुस्तक 'द स्पिरिट ऑफ़ लाज़' में इस सिद्धांत की विधिवत् व्याख्या की है। माण्टेस्क्यू का जन्म १६७९ में फ्रांस में हुआ था। वह फ्रांस के शासक लुई चौदहवें का समकालीन था जो कहा करता था कि "मैं ही राज्य हूँ" (I am the State) और 'राजा की इच्छा ही कानून होती है'। लुई चौदहवें की निरंकुशता से फ्रांस की जनता अत्यंत पीड़ित थी और किसी भी रूप में स्वतन्त्रता का उपयोग नहीं करती थी। १७२६ में माण्टेस्क्यू को इंग्लैंड जाने का अवसर मिला। इंग्लैंड के स्वतन्त्र वातावरण से वह बहुत प्रभावित हुआ। फ्रांस के निरंकुशता की इंग्लैंड के विधि-शासन से तुलना करके वह इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि अंग्रेजों की स्वतन्त्रता का रहस्य सरकार के तीन कार्यों का एक दूसरे से स्वतन्त्र विभाजन में विभाजित होना था। लेकिन यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि इंग्लैंड में सदस्यीय शासन-व्यवस्था होने के कारण शक्तियाँ का विभाजन नहीं है। माण्टेस्क्यू ने ब्रिटिश शासन-व्यवस्था को बसत समझा था। उसने कार्यों के विभाजन का शक्तियों का विभाजन मान लिया था। कुछ भी हो, माण्टेस्क्यू ने उससे प्रभावित होकर व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और अधिकारों की रक्षा के लिये शक्तियों के पृथक्करण का जो विधिवत् सिद्धांत प्रतिपादित किया वह राजनीति शास्त्र में एक अमूल्य धरोहर बन गया है।



अपनी पुस्तक 'दि स्पिरिट ऑफ लॉज' में माण्टेस्क्यू लिखता है, "अगर कानून बनाने और उसका पालन कराने की शक्तियाँ एक ही व्यक्ति अथवा दण्डनायक गण (मैजिस्ट्रेट्स) में निहित होंगी तो नागरिकों की स्वतन्त्रता सम्भव नहीं रहेगी क्योंकि राजा अथवा सिनेट द्वारा अहितकारी विधेयकों के बनाने और उनका कठोरता से पालन कराने की सम्भावना बनी रहेगी। इसी तरह अगर न्याय करने की शक्ति को विधायिका तथा कार्यकारिणी की शक्तियों से पृथक् नहीं रखा जायेगा तो भी व्यक्ति की स्वतन्त्रता सम्भव नहीं है। अगर 'याय और विधायक की शक्तियाँ एक ही व्यक्ति में केन्द्रित हों तो नागरिकों का जीवन तथा स्वतन्त्रता एक निरकुश नियंत्रण के अधीन हो जायेगी, क्योंकि उस अवस्था में 'यायाधीश कानून का निर्माता भी होगा। यदि इसकी कार्यकारिणी की शक्ति से मिला दिया जाय तो 'यायाधीश का 'यवहार हिंसात्मक तथा अत्याचारी होना भी सम्भव है। अतः अगर एक व्यक्ति या एक ही संस्था को कानून बनाने, उनका पालन कराने, तथा व्यक्तिगत अभियोगों में निणय देने का अधिकार होगा, तो नागरिकों की स्वतन्त्रता का पूर्ण अन्त हो जायेगा।"

सारांश यह है कि विधानपालिका, कार्यपालिका तथा 'यायपालिका की शक्तियों का एक स्थान पर केन्द्रीकरण निरकुशता की स्थापना करेगा। विधानपालिका और कार्यपालिका के साथ होने से मनमाने कानून बनाये जाने और उनका मनमाना प्रयोग होने की सम्भावना होगी। 'यायपालिका और कार्यपालिका के संयोग से न्याय नाम की व्यवस्था ही खत्म हो जायेगी और 'यायपालिका व विधानपालिका के पृथक् न होने से न्यायाधीश ही कानून बनाने वाले बन जायेंगे। अतः व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा और न्यायपूर्ण शासन व्यवस्था के लिये सरकार के तीनों अंगों की शक्तियों का पृथक्करण आवश्यक है।

### माण्टेस्क्यू के सिद्धान्त का समर्थन

माण्टेस्क्यू के १७ वष पश्चात् अंग्रेज विधानशास्त्री ब्लकस्टोन ने अपनी पुस्तक 'कमेंटरीज ऑन दि लॉज ऑफ इंग्लण्ड' (Commentaries on the Laws of England) में माण्टेस्क्यू के स्वर में बोलत हुए शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का जोर-दार समर्थन किया। उसने लिखा है कि "जब कभी कानून बनाने व उसे लागू करने का अधिकार एक ही व्यक्ति या समुदाय में निहित होता है, तब जन स्वातन्त्र्य समाप्त हो जाता है। शासक अत्याचारपूर्ण कानून बना सकता है और उसे अत्याचारपूर्ण ढंग से लागू कर सकता है। क्योंकि विधान निर्माता के रूप में वह अपने यायाधीश के पद के लिये वे सभी अधिकार एकत्रित कर लेता है जिन्हें वह चाहता है। अगर न्यायपालिका की शक्ति विधानपालिका के साथ संयुक्त कर दी जाय तो प्रजा का जीवन स्वतन्त्रता, तथा सम्पत्ति आदि निरकुश न्यायाधीशों के हाथ में आ जाती है जो कि अपने फलते अपने विचार के अनुसार करते हैं, न कि उन आधारभूत कानूनों के अनुसार जिन्हें विधान-निर्माता तो छोड़ सकते हैं परन्तु 'यायाधीश नहीं।

"अगर न्याय पालकों को कार्यपालिका से मिला दिया जाय तो विधान निर्माता

की अपेक्षा वे अधिक शक्तिशाली हो जायेंगे।”

इसी प्रकार अमेरिका की संविधान सभा के एक सदस्य मेडिसन ने ‘फेडरलिस्ट’ नामक पत्रिका में लिखा कि ‘विधान, शासन तथा याय—तीनों शक्तियाँ या एक ही स्थान पर केन्द्रीकरण का नाम ही अत्याचारपूर्ण शासन है। यह स्थान चाहे एक व्यक्ति हो, चाहे कुछ व्यक्ति हों और चाहे बहुत से, और चाहे यह जानुर्व्यक्ति हो, अपने आप नियुक्त अथवा निर्वाचन द्वारा प्राप्त हो।”

## अवरोध और सन्तुलन का सिद्धान्त

(शक्ति पथकरण के सिद्धांत की स्वाभाविक उपसिद्धि)

डा. हरमन फाइनर का मत है कि शक्ति पथकरण से माॅण्टेस्क्यू का अर्थ सरकार के तीनों अंगों में पूर्ण सम्बन्ध विच्छेद नहीं, अपितु एक ही अंग में अत्यधिक शक्ति-सन्तुलन को रोकना था। उसके विचार से माॅण्टेस्क्यू सरकार के विभिन्न अंगों में शक्ति के विभाजन के पक्ष में इस प्रकार था कि विभिन्न अंग परस्पर एक-दूसरे की शक्ति पर अवरोध या नियन्त्रण रख सकें और सन्तुलन बनाये रख सकें। फाइनर के शब्दों में “माॅण्टेस्क्यू राजा की शक्तियों को सीमित करने का साधन ढूँढ़ रहा था। वह एक संविधान बनाना चाहता था जिसके अनुसार सत्ता का उपयोग किया जाय और निरंकुश सत्ता पर अंकुश लगे, लेकिन फिर भी वह जनतंत्र का धर्म रूप नहीं चाहता था।”

वहने का अभिप्राय यह है कि माॅण्टेस्क्यू के शक्ति पथकरण का अर्थ सरकार के तीनों अंगों की शक्तियों का स्पष्ट, निश्चित और पूर्ण विभाजन नहीं है अपितु शक्तियों के केन्द्रीकरण को कम करना है। क्योंकि यदि सरकार के तीनों अंगों को समान समझ लिया जाय और उन्हें पूरी तरह एक-दूसरे से अलग कर जाय तो सम्पूर्ण शासनतन्त्र ही घराशाही हो जायगा। डा. फाइनर आदि कुछ विचारकों ने ‘स्पिरिट आफ लाज’ के अध्ययन से शक्ति पथकरण के सिद्धांत को वैधानिक ‘अवरोध और सन्तुलन’ (Checks and Balances) के माध्यम से व्यावहारिक रूप देने का प्रयास किया है। अवरोध और सन्तुलन का सिद्धांत इस प्रकार शक्ति-पथकरण के सिद्धान्त की स्वाभाविक सहायक उपसिद्धि है। इसका मूल उद्देश्य यह है कि शासन की शक्तियों में पारस्परिक सामंजस्य के साथ साथ उनकी स्वतन्त्रता और पृथक्ता बनी रहे। यह पृथक्ता में एकता बनाये रखने की एक व्यवस्था है।

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में शक्ति-पथकरण के सिद्धांत को अवरोध व सन्तुलन के माध्यम से ही लागू किया जा सका है। इससे शक्ति पथकरण के सिद्धान्त का हनन नहीं होता। वस्तुतः माॅण्टेस्क्यू सरकार के तीनों अंगों द्वारा एक-दूसरे पर आशिक नियन्त्रण और दूसरे विभाग के कार्यों में आशिक रूप से भाग लेने के विरुद्ध नहीं था। उसका तात्पर्य यह था कि जहाँ एक विभाग की सारी शक्ति का प्रयोग दूसरा विभाग करता है वहाँ संविधान के प्राथमिक सिद्धान्तों और स्वतन्त्रता का हनन होता है। अर्थात् कार्यपालिका को सम्पूर्ण शक्ति वाले अधिकारों को कानून बनाने की शक्ति का उपयोग नहीं करना चाहिए या यायाधीश के पास कानून बनाने अथवा उन्हें लागू

करने की सत्ता नहीं होनी चाहिये। सेबाइन दस प्रणाली (अवरोध और सन्तुलन) का समर्थन करते हुए लिखता है कि “माण्डेस्म्यू का तात्पर्य वास्तव में तीनों शक्तियों के पूर्ण विच्छेद से नहीं था। कार्यकारिणी के नियन्त्रण पर विधायिका की ठोकर प्रारम्भ होनी चाहिये, कार्यकारिणी को विधेयक को अस्वीकृत करने की शक्ति होनी चाहिये तथा विधायिका को ‘पाय सम्बन्धी विशेष अधिकार’ होने चाहिये।”

सिद्धांत का प्रभाव—माण्टेस्क्यू के सिद्धांत का व्यापक प्रभाव पड़ा। उसे वैयक्तिक स्वतंत्रता की रक्षा और जनतंत्र शासन व्यवस्था का आधार माना जाने लगा। इस सिद्धांत ने फ्रांस की राज्य प्राप्ति की पृष्ठभूमि तैयार की। १७८९ में फ्रांस की संविधान सभा ने यह घोषणा की कि जिस देश में शक्ति-मयत्करण की व्यवस्था नहीं है उस देश में संविधान के नाम की कोई चीज ही नहीं है। १७९३ में इस सिद्धांत को छोड़ना पड़ा क्योंकि नातिकारों शक्ति पर पूर्ण नियंत्रण चाहते थे। लेकिन दो वर्ष पश्चात् १७९५ में इस सिद्धांत को पुनः अपनाया गया। कालांतर में इसी सिद्धांत के फलस्वरूप फ्रांस में प्रजासत्ताकीय गान्धन और प्रजासत्ताकीय यायालय स्थापित हुए।

भारत में संविधान सभा के कुछ सदस्य शक्तियों के पृथक्करण को अग्रनायक बनने के समर्थक थे। प्रो. के. टी. शाह ने सुझाव रखा था कि विधानपालिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका की शक्तियों में स्पष्ट विभाजन होना चाहिये। लेकिन देश में ससदीय व्यवस्था को लागू करने के कारण शक्तियों का पूर्ण विभाजन सम्भव नहीं था। अतः सिद्धान्त रूप में हमारे यहाँ कार्यपालिका तथा न्यायपालिका की शक्तियों के पृथक्करण को अवश्य स्वीकार कर लिया गया है।

माण्टेस्क्यू के सिद्धांत का सर्वाधिक प्रभाव समुक्त राज्य अमेरिका की संविधान-निर्मात्री सभा पर पड़ा। इस सिद्धांत का अनुसरण करते हुए अमेरिकी संविधान निर्माताओं ने संसार के समस्त एक नई प्रकार की शासन व्यवस्था प्रस्तुत की जिसमें विधानपालिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका की शक्तियां को एक दूसरे से पक्का और स्वतंत्र रखा गया है। कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति के हाथ में है जिसका चुनाव जन-सामान्य द्वारा होता है। वह स्वयं अपने मंत्रिमण्डल का निर्माण करता है और उसे विघटित भी कर सकता है। राष्ट्रपति और उससे मंत्री न तो विधानपालिका की बैठकों में भाग लेते हैं और न उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं। विधानपालिका के दोनों सदन भी कार्यपालिका से स्वतंत्र हैं। उनका एक निश्चित अवधि के लिये चुनाव होता है और वह राष्ट्रपति भग नहीं कर सकता है। न्यायपालिका को स्वतन्त्रता को समुचित व्यवस्था है। लेकिन शासकीय एकता और विभिन्न अंगों में सामंजस्य और सहयोग को बनाए रखने के लिये कुछ अवरोध और सन्तुलनों की व्यवस्था भी है। जस, अमेरिका के राष्ट्रपति को विधानपालिका द्वारा पाम किये गये कानूनों पर आश्रित निषेधाधिकार (Veto) मिला हुआ है, आशिक इसलिए कि यदि राष्ट्रपति विभी विधेयक को अस्वीकार करके दस दिन के अन्दर वापिस भेज दे तो व्यवस्थापिका उसे पुनः तैयार करने से पात करके राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिये भेज सकती है और उस स्थिति में राष्ट्रपति को विधेयक पर हस्ताक्षर करना ही पड़ेगा। इसी तरह न्यायाधीशों की नियुक्ति

राष्ट्रपति करता है लेकिन उन्हें महाभियोग द्वारा काब्रेस हटा सकती है। काब्रेस को भी कुछ कायपालिका सम्बन्धी अधिकार दिये गये हैं जैसे उच्चाधिकारियों की नियुक्ति तथा राष्ट्रपति द्वारा अंग राष्ट्रों के साथ की गयी संधियों के लिये सीनेट की स्वीकृति। इस प्रकार शक्ति-विभाजन का सिद्धान्त संयुक्त राज्य अमेरिका तथा दक्षिण अमेरिका के अनेक राज्यों में सफलतापूर्वक लागू किया गया है। १९४८ में संयुक्त राष्ट्र की महासभा द्वारा स्वीकृत मानवीय अधिकारों के घोषणा-पत्र में भी इस सिद्धान्त को मान्यता दी गयी।

### शक्ति-पृथक्करण-सिद्धान्त के गुण

शासन की शक्तियों को विभिन्न ढंगों में स्वतन्त्र और स्पष्ट रूप से विभाजित करने के कई लाभ हैं —

(१) काय विभाजन से शासन में सरलता, कार्यकुशलता और उत्तरदायित्व के गुण का विकास होना स्वाभाविक है। बाह्य हस्तक्षेप न होने से शासन का प्रत्येक अंग अपना काम स्वतन्त्र रूप से स्वयं सम्पादित करेगा। इससे कार्य अच्छा होगा और अपने कार्यों के लिये प्रत्येक अंग स्वयं उत्तरदायी भी होगा।

(२) कहा जाता है सत्ता भ्रष्ट बनाती है और अबाध शक्ति पूणतया भ्रष्ट बनाती है। सत्ता के केन्द्रीयकरण को रोकने के लिये यह सिद्धान्त बहुत आवश्यक है। शक्तियों में पथकता के साथ उन पर यदि पारस्परिक नियन्त्रण रखा गया तो किसी भी अंग के निरंकुश होने का भय नहीं रहेगा।

(३) शासन के विभिन्न अंगों में पृथकता के कारण कोई भी अंग अपने अधिकारों का अनुचित प्रयोग नहीं कर सकता।

(४) इससे शासकीय कार्यों का बोझ शासन के किसी एक ही अंग पर नहीं पड़ता। कार्यभार हल्का होने से शासन में दक्षता और दृढ़ता आनी स्वाभाविक है।

(५) शक्तियों का स्पष्ट विभाजन होने से विभागों के मध्य प्रक्रिया-सम्बन्धी अवाञ्छनीय विवाद उत्पन्न नहीं होते।

(६) शक्तियों के विभाजन से स्वतन्त्र और निष्पक्ष न्यायपालिका स्थापित की जा सकती है जो नागरिकों की वैयक्तिक स्वतन्त्रताओं की रक्षक होगी। ऐसी व्यवस्था में मनुष्य के अधिकाधिक स्वतन्त्र रहने की सम्भावना है।

### शक्ति-पृथक्करण के दोष

यह सत्य है कि एक व्यक्ति या समूह के हाथ में शासन की अधिकांश शक्तियों का केन्द्रित होना अत्याचारी शासन की स्थापना करता है लेकिन शक्ति-पृथक्करण का सिद्धान्त न तो वांछनीय है और न व्यावहारिक। उसे क्रियात्मक रूप देने में निम्नांकित कठिनाइयाँ हैं —

(१) पूर्ण पृथक्करण सम्भव नहीं है—वास्तव में शासन एक पूर्ण वस्तु है। उसके विभिन्न अंगों के बीच निकट सम्पर्क रहना आवश्यक है इसलिये शासन को पृथक्-पृथक् भागों में बाँटना कृत्रिम है। गिस्कार्डिएस्ट लिखता है कि शासन में 'पाप-तत्त्व का

सर्वत्र विद्यमान होना पूर्ण पृथक्ता को संभव बना देता है।" गटिल के विचार से "शासन का निर्माण विभिन्न कार्य करने वाले कई अंगों से होता है, परंतु एक सामा कार्य एव उद्देश्य होता है जिसकी सफलता के लिये उनकी एकरूपता तथा सहयोग आवश्यक है। विभिन्न विभागों में पृथक्ता को एक दृढ़ रेखा नहीं खींची जा सकती है।"

(२) शासन के अंग समान नहीं होते—ब्रिस्ली ने लिखा है, "जिस प्रकार सम्पूर्ण अपने किसी भाग अथवा सदस्य से कहीं अधिक महत्त्वपूर्ण है, उसी प्रकार विधानपालिका भी शक्ति अथ विशेष शक्तियों से कहीं अधिक श्रेष्ठ होती है।" संसद के विभागों के साथ-साथ कार्यपालिका को स्थिति इसके अधीन हो गयी है। अंग लिखता है, "कार्यपालिका पर व्यवस्थापिका का नियंत्रण होना उत्तरवायी सरकार की प्रथम शक्ति है। इस उत्तरवायित्व के अभाव में लोकतंत्र सफल नहीं हो सकता।" सैद्धान्तिक रूप से कार्यपालिका चाहे कितनी ही स्वतन्त्र क्यों न हो विधानपालिका का विस पर नियन्त्रण होने के कारण वह उसके अधीन रहकर काम करती है। इसी प्रकार कार्यपालिका की स्वतन्त्रता के बड़े गीत गाये जाते हैं लेकिन, मकाइवर के शब्दों में, "कार्यपालिका स्पष्ट रूप से विधानपालिका के अधीन होती है।"

(३) अध्यावहारिक—गटिल लिखता है, "यदि मान भी लिया जाय कि स्वतन्त्रता की रक्षा के लिये शक्तियों का विस्तृत पृथक्करण आवश्यक है तो भी इस सिद्धांत को व्यवहार में सफलतापूर्वक लागू नहीं किया जा सकता। प्रजासत्तात्मक राज्य में उस अंग में शक्ति का केन्द्रीकरण जो जनता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व करता हो, जन-स्वातन्त्र्य की शक्तियों के स्वतन्त्र और अनुत्तरवायी विभागों में बाँट देने की अपेक्षा अधिक अच्छी प्रकार से सुरक्षा कर सकता है। तब तो यह है कि निरोध और सन्तुलन का परिणाम बहुत कम तक पहुँच सकता है कि थोड़े से लोगों के हाथ में संपूर्ण नियन्त्रण की बागडोर आ जाय।" अतः माण्टेस्क्यू की यह धारणा गलत है कि नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा शासन शक्तियों के पृथक्करण से ही संभव है। स्वतन्त्रता शक्ति-पृथक्करण की अपेक्षा जनता की भावना और जनता के प्रति उसके लगाव पर निर्भर करती है। अमेरिका में इंग्लैण्ड के विपरीत शक्तियों का पृथक्करण है लेकिन इंग्लैण्ड के नागरिक किसी भी रूप में अमेरिका के नागरिकों से कम स्वतन्त्र नहीं हैं।

(४) कार्यक्षमता के लिये हानिकारक—शक्तियों के विभाजन से कार्यक्षमता बढ़ती नहीं बरन घटती होती है। इसके कारण शासन के विभिन्न अंगों के बीच एक प्रकार की अनुचित प्रतिस्पर्धा चलती है। एक दूसरे के प्रति संदेह की भावना पैदा होती है और विभिन्न अंगों में विवाद के अवसर आते हैं। यदि कार्यपालिका एक दल की हो और विधानपालिका में दूसरे दल का बहुमत हो तो शासन कार्य चलाना दुष्कर हो जाता है। अमेरिका के राष्ट्रपति रूजवेल्ट का "मू डोल" नामक अपने आधिकारिक कार्यक्रम को लागू करने में कितनी कठिनाई आयी थी यह हम सभी जानते हैं। इस तरह शक्तियों का पृथक्करण शिथिलता और संघर्ष का कारण है। फाइनर लिखता है, "शक्ति-पृथक्करण

का सिद्धांत शासन की निहित एवं ऐंठने वाली अवस्था में डाल देता है।<sup>19</sup>

(५) शासन में सम वय और सहयोग की कमी—शासन का सुचारु रूप में चलाने के लिये व्यवस्थापिका और कायपालिका में सहयोग बहुत आवश्यक है, क्योंकि उचित कानून का बनाने के लिये यह जरूरी है कि कायपालिका का मान या लाभ उठाया जाय। इसका कारण यह है कि प्रशासन का संचालन कायपालिका करती है। यदि व्यवस्थापिका और कायपालिका में सहयोग नहीं होगा तो प्रशासन का लोक कल्याणकारी रूप नहीं दिया जा सकेगा। निष्पक्ष यायपालिका के लिये भी विधानपालिका और कायपालिका के साथ उसका सम्बन्ध आवश्यक है। यदि यायपालिका का व्यवस्थापिका और कायपालिका में कोई सम्बन्ध नहीं होगा तो उसकी नियुक्ति भी दलीय आधार पर जनता द्वारा होगी। इसी अवस्था में यायाधीशों के नियम पक्षपातपूर्ण तथा जनता को प्रसन्न करने वाले होंगे पूर्णतया निष्पक्ष नहीं। मिल लिखता है, 'सरकारी विभागों की पूर्ण स्वतंत्रता का अनिवार्य अर्थ होगा निरन्तर गतिरोध। प्रत्येक विभाग अपनी ही शक्तियों की रक्षा में लगा रहेंगा और अन्य किसी को सहयोग प्रदान नहीं करेगा। इसके फलस्वरूप कुशलता में होने वाली क्षति स्वतंत्रता के सम्भावित लाभों से कहीं अधिक होगी।' अनुभव में यह तक सिद्ध भी हो चुका है। उदाहरण के लिये राष्ट्रपति, कांग्रेस और यायपालिका का संयुक्त राज्य अमेरिका में एक दूसरे से संघर्ष रखा गया है लेकिन सहयोग और सम वय की आवश्यकता के कारण वे एक दूसरे से बहुत मिल गये हैं। स्वतंत्र नियामकीय आयोग (Independent Regulatory Commission) इसके परिणाम है।

(६) नेतृत्व का अभाव—आधुनिक युग में शासन की जटिलताओं को सुलझाने के लिये कुशल दल और जखण्ड नेतृत्व की आवश्यकता होती है लेकिन पंचवक्त्रण का सिद्धांत नेतृत्वविहीन शासन प्रणाली की नींव डालता है। यह इसका एक महत्वपूर्ण दोष है।

(७) गलत ऐतिहासिक आधार—मॉण्टेस्क्यू ने ब्रिटिश शासन-व्यवस्था के आधार पर अपने सिद्धान्त का प्रतिपादन किया था जहाँ वास्तव में शासन का पंचवक्त्रण नहीं था। आधुनिक युग में हम व्यक्तिगत रूप से कम और सामूहिक रूप से अधिक सोचते हैं, इसलिये आधार रूप में यह सिद्धांत असामयिक है। यह वर्तमान परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुकूल नहीं है।

(८) लोक कल्याणकारी राज्य के लिये अनुपयोगी—लोक कल्याणकारी राज्य के लिये शक्ति पंचवक्त्रण का सिद्धांत अनुपयोगी है क्योंकि राज्य को लोक हितकारी कार्यों का सम्पादन करने के लिये योजनाबद्ध तरीकों को अपनाना पड़ता है। योजनाबद्ध विचार तभी हो सकता है, जबकि कायपालिका को छोटे-मोटे कानून बनाने और सामूहिक विवादों में निर्णय देने का अधिकार प्राप्त हो। यदि शक्तियाँ का विभाजन होगा तो पंच-वर्षीय या मध्य-वर्षीय योजनाएँ निश्चित अवधि में कभी भी पूरी नहीं हो सकती।

19 The theory of Separation of the Power throws government into alternating conditions of coma and convulsions. —Fisher

## महत्त्व

उपयुक्त आलोचनाओं को देखते हुए यह सगना स्वाभाविक है कि शक्ति विभाजन सिद्धांत पूणतया अस्वाभाविक और अव्यावहारिक है। लेकिन यह बात पूरी तरह सही नहीं है। शक्ति पृथक्करण सिद्धांत के जो गुण ऊपर लिखे जा चुके हैं उनमें भी पर्याप्त सत्याश है और उनसे शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त की उपयोगिता और महत्त्व पर पर्याप्त प्रकाश पड़ता है। कार्यों का पृथक्करण होना चाहिये परन्तु उसके लिये यह जरूरी नहीं है कि अधिकारी या कमचारी पृथक्-पृथक् हों। दूसरे, शक्तिमो का पृथक्करण एक सीमा तक ही होना चाहिये। मॉण्टेस्क्यू के सिद्धान्त को कठोरता से लागू करने के परिणाम दुरे हो सकते हैं। न्यूनम लिखता है, "अत्यधिक पृथक्करण से तो उत्तरदायित्व मद्ध हो सकता है, कार्य की प्रगति रुक सकती है। सरकार ही मद्ध हो सकती है। सरकार स्वतंत्र रहनी चाहिये, परन्तु इसमें शासन करने की शक्ति अवश्य ही बनी रहनी चाहिये। सफल सवधानिक और प्रजातन्त्रात्मक सरकार की भांग है कि शक्ति पृथक्करण व सयुक्त शासनिक कार्य की सम्भावना में मेल बना रहे। इस प्रकार शक्ति-पृथक्करण सभी प्रजातन्त्रात्मक देशों में एक जीवित शक्ति है, जो असीमित और अट्ठाचारी शक्ति के प्रयोग पर रोक लगाती है। इसके लिये नेतृत्व का अभाव नहीं होना चाहिये, क्योंकि उसके बिना शीघ्र ही सवधानिक गतिरोध और अधिनायकताही पदा हो जायेगी।"<sup>20</sup>

## अभ्यासार्थ प्रश्न

- विधानमण्डल के मुख्य कार्यों का वर्णन कीजिये। यह कार्यपालिका पर कस नियंत्रण रखता है ? (राजस्थान 1971 कानपुर 1971)
- वर्तमान प्रजातन्त्र में व्यवस्थापिका के प्रमुख कार्यों एवं शक्तियों का उल्लेख कीजिये। (राज० 1979 भावरा 1965 भोपाल 1971)
- द्विसदनीय व्यवधानिका के पक्ष और विपक्ष में तर्क प्रस्तुत करिये। (कानपुर 1969, बिस्म 1963, राज० 1973 1974 1976 1978, 1980)
- एक सदनीय और द्वि सदनीय विधानमण्डलों में आप किसे अच्छा समझते हैं ? दोनों पक्षा के तर्कों का परीक्षण करते हुए आप अपना मत बतलाइये। (राज० 1975 भावरा 1970)
- आधुनिक विधानमण्डल क्या कार्य करते हैं ? क्या आप इस विचार से सहमत हैं कि विधानमण्डल का महत्व घट गया है ? अपने उत्तर के पक्ष में तर्क दीजिये। (गोरखपुर 1966)
- कार्यपालिका के विभिन्न प्रकारों का वर्णन कीजिये। यह क्या-क्या विभिन्न कार्य करता है। (राजस्थान 1966)
- कार्यपालिका के स्वरूप और कार्यों का वर्णन कीजिये। उसके अधिकारों में बहि के क्या कारण हैं। (कानपुर 1962)
- शासन के कार्यपालिका अब के विविध कार्यों का वर्णन कीजिये। (भावरा 1966)
- कार्यपालिका के निर्माण की विविध पद्धतियों का वर्णन कीजिये। मुख्यरूपित कार्यपालिका के लिये किन किन बातों का ध्यान आवश्यक है ? (राजस्थान 1966)
- आधुनिक राज्यों में न्यायपालिका के क्या कार्य हैं ? (सखनऊ 1966 गोरखपुर 1963)

- ११ निर्वाचित न्यायपालिका के पक्ष व विपक्ष में तर्क दीजिये । (गोरखपुर १९६६)
- १२ न्यायपालिका की स्वतन्त्रता से आप क्या समझते हैं ? यह कैसे प्राप्त की जा सकती है ?  
(राज० १९८० कानपुर १९७०)
- १३ लोकतन्त्र में स्वतन्त्र न्यायपालिका का क्या महत्त्व है ? सब राज्य में न्यायपालिका के कार्यों का वर्णन करिये । (आगरा १९६४ १९७१, विक्रम १९६० ६५, गोरखपुर १९६५)
- १४ प्रजातान्त्रिक राज्य में न्यायपालिका के संगठन में निम्न बातों का ध्यान रखना होता है ?  
समात्मक राज्य में न्यायपालिका का महत्त्व बताइये । (आगरा १९६६)
- १५ शक्तियों के पथकरण के सिद्धांत का वर्णन कीजिये और यह बताइये कि कहाँ तक यह उचित और आवश्यक है । (राजस्थान १९७१ कानपुर १९७१)
- १६ अधिकार पथकरण सिद्धांत का उल्लेख तथा आलोचना कीजिये ।  
(राजस्थान १९७२, १९७६ आगरा १९६६ ७२ ७३)
- १७ शक्ति पथकरण के सिद्धांत का इतिहास बताते हुए यह स्पष्ट कीजिये कि यह सिद्धांत कहाँ तक ठीक है । (राजस्थान १९७८, आगरा १९६८)
- १८ पूर्ण शक्ति पथकरण न केवल अव्यावहारिक बरन वांछनीय भी है । इस वर्णन की व्याख्या कीजिये । (उदयपुर १९७० राजस्थान १९६१, १९८१)
- १९ शक्ति-पथकरण के सिद्धांत की व्याख्या कीजिये और यह भी बताइये कि ससदेय शासन-व्यवस्था में इसे कहाँ तक लागू किया जा सकता है ? (गोरखपुर १९६५ ६७)
- २० नियंत्रण और संतुलन के सिद्धांत पर टिप्पणी लिखिये । (राजस्थान १९६५)
- २१ शक्ति पथकरण सिद्धांत से आप क्या समझते हैं ? नागरिक की स्वतन्त्रता के लिये इसका क्या महत्त्व है ? (गोरखपुर १९६३, ६७)
- २२ आधुनिक लोकतांत्रिक राज्यों में व्यवस्थापिका के कार्यों का आलोचनात्मक विश्लेषण काजिए । क्या इन कार्यों से आजकल व्यवस्थापिका की भूमिका में कमी का संकेत मिलता है । (राज० १९८२)



## शासन के रूप (Forms of Government)

“शासन के रूपों के लिये मूर्खों को लड़ने दो।

जो ठीक प्रकार से चने वही सर्वोत्कृष्ट शासन है॥”

—एलेक्जेंडर पोप

राज्या का वर्गीकरण करत समय शासन के एकात्मक व सघात्मक तथा सततदीय व अध्यात्मक रूपा का उल्लेख किया गया था। इस अध्याय में उनकी विशेषताओं, गुण, दोषा आदि की विवेचना की गयी है।

### एकात्मक शासन (Unitary Government)

एकात्मक शासन वह होता है जहाँ शासन की सारी शक्तियाँ एक स्थान पर केन्द्रित होती हैं। शासन की सुविधा की दृष्टि से देश को प्रांता (राज्या), जिले आदि में बाँटा जा सकता है, लेकिन इन छोटी इकाइयों (प्रान्त या जिले आदि की सरकारों) को कोई मौलिक शक्ति प्राप्त नहीं होती है। केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार होता है कि वह जब चाहे इन सरकारों के अस्तित्व को समाप्त कर दे, इन की शक्ति में कमी या वृद्धि कर दे या इनकी क्षेत्रीय सीमाओं में हेर-फेर कर दे। सारांश यह है कि एकात्मक शासन में स्थानीय सरकारें केन्द्र के एजेंट के रूप में कार्य करती हैं, न केवल उनकी शक्ति अपितु अस्तित्व भी केन्द्रीय सरकार के नियम पर निर्भर करता है। यूरोप में इंग्लैण्ड, फ्रांस, इटली, बेल्जियम और हॉलैण्ड एकात्मक राज्यों के उत्तम उदाहरण हैं। एशिया में जापान, अफगानिस्तान, ईरान आदि एकात्मक शासन वाले राज्य हैं।

### परिभाषा और लक्षण

एकात्मक शासन की मुख्य परिभाषायें निम्नांकित हैं —

मानर के शब्दा में, “जहाँ संविधान शासन को समस्त शक्तियों को केवल एक केन्द्रीय अंग अथवा अंगों को दे, जिससे स्थानीय सरकारें सत्ता और स्वायत्तताओं उनके पास है प्राप्त करें या वास्तव में अपने जीवन का अस्तित्व ही प्राप्त करें, वहाँ सरकार की एकात्मक प्रणाली होती है।”

डापसी ने अनुसार, “एक केन्द्रीय शक्ति के द्वारा सर्वाच्च शक्ति का प्रयोग किया जाना ही एकात्मक शासन है।”

ड फाइनर के अनुसार, “एकात्मक राज्य वह है जिसमें सम्पूर्ण सत्ता एवं शक्ति एक ही केन्द्र में निहित हो और जिसकी इच्छा व जिसके अभिकर्ता (agent) समस्त क्षेत्र पर कानूनन अवशक्तिमान हों।”

घिलोबी के शब्दों में, “एकात्मक राज्य में शासन की समस्त शक्तियाँ मौलिक रूप से एक केन्द्रीय सरकार को प्रदान की जाती हैं। यह सरकार अपनी इच्छानुसार इन शक्तियों का विवरण क्षेत्रीय इकाइयों में करने के लिये पूर्णतः स्वतंत्र रहती है।”

प्रो स्ट्राम के विचार से, “एकात्मक राज्य उसे कहते हैं जो एक केन्द्रीय सरकार के रूप में संगठित हो अर्थात् केन्द्रीय सरकार के अंतर्गत बनाये गये विभिन्न जिलों की शक्तियों का प्रयोग केन्द्रीय सरकार की इच्छा के अनुसार किया जाय और सम्पूर्ण क्षेत्र पर केन्द्रीय सरकार की शक्ति सर्वोच्च हो और कोई भी कानून जो इसके भागों को विशेष शक्तियाँ प्रदान करे इस पर कोई प्रतिबंध या सीमा न लगा सके।”

उपयुक्त परिभाषाओं के विश्लेषण द्वारा एकात्मक शासन की निम्नान्वित विशेषताएँ प्रकट होती हैं —

(१) शासन का एक स्थान से संचालन—एकात्मक शासन प्रणाली में शासन की सम्पूर्ण सत्ता केन्द्र में निहित होती है और वही सारे देश के लिये कानून बनाने व लागू करने का कार्य करता है।

(२) स्थानीय सरकारों की केन्द्र पर निर्भरता—एकात्मक व्यवस्था में केन्द्र अपनी मर्जी से प्रांतों या जिलों की रचना करता है, उनके अधिकारियों की नियुक्ति करता है तथा प्रत्यक्ष रूप से उन पर अपना नियंत्रण रखता है। उदाहरण के लिये फ्रांस की केन्द्रीय सरकार ने सारे देश को ६० जिलों में विभक्त किया है जिन्हें ‘देपार्टमेंट’ कहते हैं। इनका अध्यक्ष ‘प्रीफेक्ट’ कहलाता है। उसकी नियुक्ति फ्रांस की केन्द्रीय सरकार द्वारा होती है और वह गृहमन्त्री के नियंत्रण में सारा कार्य करता है। एक ‘देपार्टमेंट’ के अधीन कई इकाइयाँ होती हैं जिन्हें ‘ऐरारिसमें’ (परगना) कहा जाता है। ‘ऐरारिसमें’ के अन्तर्गत कैंटन होते हैं, जो फ्रांस के स्थानीय स्वाशासन की सबसे छोटी इकाई है। आदेश उपर से नीचे अर्थात् केन्द्र से कैंटन की ओर चलते हैं।

(३) संविधान द्वारा शक्तियों का विभाजन नहीं—एकात्मक शासन में संविधान द्वारा केन्द्र और इकाइयों के बीच शक्तियों के विभाजन की कोई व्यवस्था नहीं होती। केन्द्रीय सरकार सारे विषयों पर कानून बनाती है और वही उसमें संशोधन और परिवर्तन भी करती है।

(४) इकहरी नागरिकता—साधारणतया एकात्मक शासन प्रणाली वाला देश में इकहरी नागरिकता होती है। अर्थात् एकात्मक शासन व्यवस्था का यह कोई आवश्यक लक्षण नहीं है।

## एकात्मक शासन के गुण

एकात्मक शासन प्रणाली में निम्नांकित गुण पाये जाते हैं —

(१) संगठन की दृष्टि से सरल—एकात्मक शासन-प्रणाली अत्यन्त सरल होती है। शासन की शक्तियाँ अकेले केन्द्र के पास होती हैं, इसलिये न तो केन्द्र और इकाइयों के मध्य खगड़े की नीजत आती है और न राजनीतिक शक्ति के प्रयोग में कोई जटिलता या अस्पष्टता दिखायी देती है। इस प्रणाली को अत्यन्त सरलता से समझा जा सकता और चलाया जा सकता है। गटिल ने ठीक लिखा है कि “एकात्मक शासन-पद्धति में सभी शासकीय शक्तियाँ एक ही प्रकार के अधिकारियों में केन्द्रित रहती हैं, जिससे सरकार की सारी शक्ति को सहायता प्रशासकीय समस्याओं को सुलझाने में ली जा सके। इसमें सत्तात्मक झूझ, उत्तरदायित्व सम्बन्धी परिभ्रान्ति, कार्यों का द्विगुणन तथा अधिकार-क्षेत्रों का अतर्लप नहीं हो सकता है।”<sup>1</sup>

(२) प्रशासनिक एकरूपता—एकात्मक व्यवस्था में सारे राज्य में एक से कानून होते हैं, एक-सी व्यवस्था हाती है और एक ही प्रकार की नीतियाँ लागू की जाती हैं। इसमें दाहरी या समानान्तर सत्ताएँ नहीं होती, इसलिये जनता के दिमाग में किसी प्रकार की गलतफहमी की शृंखला नहीं रहती और प्रशासन में एकरूपता बनी रहती है। प्रशासन की इकाइयाँ मनमानी नहीं कर सकती। केन्द्रीय सरकार उन्हें जब चाहे जिस दिशा में मोड़ सकती है और उनसे जा काय चाहे करवा सकती है।

(३) राष्ट्रीय एकता के विकास में सहायक—एकात्मक शासन में इकहरी नागरिकता और एक-से कानून हान के कारण राष्ट्रीय भावनाओं में अनुकूल वातावरण विकसित होता है। इससे राष्ट्रीयता के बंधन दृढ़ होते हैं तथा राष्ट्रीय एकता को बल मिलता है।

(४) शक्तिशाली सरकार—एकात्मक शासन दृढ़ और शक्तिशाली होता है क्योंकि संविधान द्वारा सारी शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार को सौंपी जाती हैं, बस दश की आंतरिक और बाह्य समस्याओं को सुलझाने के लिये एकात्मक सरकार दृढ़ता के साथ नीतियाँ बना सकती है और सफलतापूर्वक उनका क्रियान्वयन कर सकती है। शासन के कुशल व दृढ़ होने का एक कारण यह भी है कि केन्द्रीय सरकार को इकाइयों के सत्पाप पर निर्भर नहीं रहना पड़ता है।

(५) शासन-कार्यों का शीघ्र संचालन—एकात्मक शासन में शीघ्र नियम लेने की शक्ति होती है क्योंकि इस व्यवस्था में विभिन्न कार्यों को करने से पूर्व राज्या से सम्बंधित व्यवहार करने और उनकी स्वीकृति लेने की आवश्यकता नहीं होती। केन्द्रीय सरकार जो भी उचित समझती है उस बगैर राय टोक तत्काल क्रियान्वित कर सकती है।

(६) आर्थिक विकास की दृष्टि से उत्तम—एकात्मक व्यवस्था में केन्द्र ही सारा देश का अर्थ नीति निश्चित करता है। सारा राज्य एक आर्थिक इकाई होता है

और जो भी प्राकृतिक साधन देश में उपलब्ध होते हैं उन्हें क्षेत्र विशेष की आवश्यकताओं के अनुकूल बाँट दिया जाता है। जो राज्य एकात्मक नहीं होते उनके विभिन्न क्षेत्रों में अपने अपने आर्थिक विकास के लिए धीचातानी चलती है, जैसा आजकल हमारे देश में हो रहा है। एकात्मक व्यवस्था में राज्य के सभी क्षेत्रों का समान विकास होता है किसी का कम या किसी का अधिक नहीं।

(७) कम खर्चीला—एकात्मक शासन सघात्मक शासन की अपक्षा कम खर्चाला होता है। सारे राष्ट्र का एक ही बजट होता है तथा खर्चों पर नियंत्रण रखना बहुत सरल होता है। सघात्मक शासन की तरह एकात्मक व्यवस्था में केन्द्रीय सरकार व राज्य की सरकार के अनन्य अलग मंत्री, विधायक या कमचारी नहीं होते। सार देश के लिये एक ही संसद, लाब सेवा आयाग और मायालय होते हैं। सरकारी कमचारियों की संख्या भी कम होती है जिससे काफी धन व्यय ही नष्ट होने से बच जाता है।

(८) युद्ध और सकटकाल में उपयोगी—एकात्मक शासन युद्ध और सकटकालीन परिस्थितियों में विशेष रूप से उपयोगी सिद्ध होता है, क्योंकि ऐसी परिस्थितियों में शीघ्रता, दृढ़ता और साहस के साथ निणय लेने की आवश्यकता होती है। सरकार के निणयों का मुक्त रखना भी जरूरी होता है जो केवल एकात्मक व्यवस्था में ही सम्भव है, क्योंकि उसमें शक्ति का केन्द्रीयकरण होता है।

(९) सुरक्षा व अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का दृष्टि से उपयोगी—बिलोबी ने लिखा है कि, 'सुरक्षा तथा अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के मामलों में एकात्मक राज्य की शक्ति विशेषतया स्पष्ट हो जाती है क्योंकि ऐसे राज्य में शक्ति का कोई झगडा नहीं होता, काम के बारे में उत्तरदायित्व की कोई अस्पष्टता नहीं होती, क्षेत्र का उत्तरदायन नहीं होता, काम का या संगठन का कोई ऐसा दोहरापन नहीं होता, जिसे तुरन्त ठीक नहीं किया जा सके।' एकात्मक सरकार के लिये अपनी अंतर्राष्ट्रीय जिम्मेदारियों को निभाना सरल होता है, क्योंकि उनकी एक ही सरकार होती है और समस्त शासन-तन्त्र उसी सरकार के हाथ में होती है। इनकी तुलना में सघात्मक राज्य अंतर्राष्ट्रीय दृष्टि से निबल होते हैं। किसी अन्य राष्ट्र से युद्ध होने की दशा में उन्हें इस बात पर भरोसा नहीं होता कि उनके अधीन विभिन्न राज्यों की सरकारों का सहयोग उन्हें मिलेगा ही, विशेष रूप से उस दशा में जब कि देश में नस्ल, भाषा, धर्म आदि के भेदभाव के कारण राष्ट्रीय एकता की भावना का अभाव हो।

## दोष

एकात्मक शासन-व्यवस्था के कुछ दोष भी हैं जिन्हें निम्नांकित शीपका में वर्णित किया जा सकता है —

(१) विशाल और विभिन्नता से युक्त देशों के लिये अनुपयुक्त—एकात्मक व्यवस्था उन देशों में सफल नहीं हो सकती जो आकार व जनसंख्या की दृष्टि से विशाल और भाषा, जाति या धर्म के आधार पर विभिन्नता से युक्त होते हैं। इसका

मुख्य कारण यह है कि विशाल और विविधता से पूर्ण देश के नागरिक अपने अपने ढंग से अपना विकास करना चाहते हैं। एकात्मक व्यवस्था में एक से कानून और एक ही नीतियाँ उनके लिये समस्याएँ और सकट खड़े कर देंगी।

(२) केन्द्र की स्वेच्छाचारिता का भय—एकात्मक व्यवस्था में सम्पूर्ण शासन शक्ति केन्द्र के पास होने के कारण निरंतर यह भय बना रहता है कि कहीं केन्द्रीय सरकार मनमानी न करने लगे। अनुभव यह बताता है कि शक्ति के केन्द्रीयकरण से निरकुशता का जन्म होता है, अतः केन्द्र की स्वेच्छाचारिता का भय अस्वाभाविक व काल्पनिक नहीं है।

(३) प्रशासनिक दक्षता का अभाव—एकात्मक शासन सुदृढ़ व शक्तिशाली भले ही हो, प्रशासनिक दक्षता और कार्यकुशलता की दृष्टि से उत्तम नहीं होता। इसके दो कारण हैं। प्रथम, सारी शासन क्रिया एक स्थान से संचालित होने के कारण केन्द्रीय सरकार के कार्यभार में बहुत वृद्धि हो जाती है, दूसरे, देश के एक स्थान पर बैठी हुई सरकार से यह आशा करना व्यर्थ होगा कि वह दूरस्थ क्षेत्रों की जनता की सूक्ष्मतम समस्याओं को भली प्रकार समझ सकेगी और कुशलतापूर्वक उनका निदान कर सकेगी।

(४) नौकरशाही का शासन—एकात्मक शासन में नौकरशाही का बोलबाला होता है। सारी शक्ति सरकारी अधिकारियों के हाथ में आ जाती है जो जनता के हितों की चिन्ता किये बगैर स्वेच्छाचारी ढंग से शासन चलाते हैं।

(५) स्थानीय स्वायत्तता का नाश—एकात्मक व्यवस्था में स्थानीय स्वशासन की भावना को बड़ा आघात पहुँचता है। केन्द्रीय सरकार स्थानीय संस्थाओं के विकास की ओर ध्यान कम देती है। उदाहरण के लिये, फ्रांस में 'देपातर्मा' विद्यमान हैं, उनकी अपनी सरकारें व कौंसिलें हैं, लेकिन उनकी शक्ति बहुत सीमित है। फ्रांस की केन्द्रीय सरकार का उन पर कठोर नियन्त्रण है। स्थानीय संस्थाओं पर कठोर नियन्त्रण होने के कारण एकात्मक व्यवस्था को सच्चे अर्थों में जनतान्त्रिक भी नहीं कहा जा सकता।

(६) स्थानीय हितों की उपेक्षा—एकात्मक शासन में स्थानीय हितों की उपेक्षा होती है। केन्द्रीय सरकार के पास इतना काम होता है कि उसे स्थानीय हितों की ओर ध्यान देने की फुसत ही नहीं होती। स्थानीय प्रशासन केन्द्रिय सरकार द्वारा नियुक्त उन अधिकारियों के हाथ में होता है जो उस क्षेत्र की कठिनाइयाँ और समस्याओं से परिचित नहीं होते। अतः ऐसी व्यवस्था में स्थानीय हितों की अवहेलना स्वाभाविक है।

(७) नागरिकों की उदासीनता—एकात्मक शासन में जनता सावजनिक कार्यों के प्रति अप्रसन्न रूप से उदासीन होती है। स्थानीय मामलों में खुद निगम लेने का अधिकार प्राप्त न होने के कारण जनता की सावजनिक कार्यों में कोई रुचि नहीं होती। उसमें आत्मनिर्भरता और उत्प्रेरणा की प्रवृत्ति समाप्त हो जाता है। मानर ने ठीक लिखा है कि "एकात्मक सरकार स्थानीय उत्प्रेरणा का दमन करती है, सावजनिक कार्यों में नागरिकों की दिलचस्पी बढ़ाने के स्थान पर निरुत्साहित करती है,

शासन के महत्त्व को गृह्य धारणा है क्या डेमोक्रैटिक नोकरशाही के विकास को सुविधा जनक बनाती है।”<sup>1</sup>

### निष्कर्ष

एकात्मक शासन के विभिन्न गुणों व दोषों के अध्ययन के उपरान्त इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि यह प्रणाली उन देशों के लिये उपयुक्त है जो जनसंख्या और आकार की दृष्टि से छोटे और सजातीय व्यवस्था वाले हों तथा जिनमें सभ्यता और सभ्यता की एकता पायी जाती हो। इसकी सबसे बड़ी अच्छाई यह है कि एकात्मक सरकार दृढ़, शक्तिशाली और शीघ्र निर्णय लेने में सक्षम होती है। भारत जस बड़े राज्यों में इसे सफलतापूर्वक लागू नहीं किया जा सकता। यहाँ विद्यमान भाषा, धर्म और नस्ल की भिन्नता तथा भौगोलिक विशालता प्रशासन में गड़बड़ी उत्पन्न कर देगी जिसे अकले के द्रीय सरकार भली-भाँति ठीक नहीं कर सकेगी।

### सघात्मक शासन (Federal Government)

‘सघात्मक या ‘सघीय शासन को जानने से पहले ‘सघ’ का अर्थ जान लेना जरूरी है। ‘सघ’ जिसे अंग्रेजी में ‘फेडरेशन’ कहते हैं लैटिन के शब्द फोडस (Foedus) से बना है जिसका अर्थ उस भाषा में ‘संधि’ या ‘समझौता’ होता है। शब्द उत्पत्ति के आधार पर जब दो या दो से अधिक राज्य आपस में समझौता करके किसी नयी राजनीतिक व्यवस्था की रचना करते हैं तो ‘सघ’ का जन्म होता है। आधुनिक युग में सबसे पहले अमरीका में सघीय शासन की स्थापना हुई थी। वहाँ अठारहवीं शताब्दी में 13 स्वतंत्र राज्या न समझौता करके संयुक्त राज्य अमेरिका के सघ का निर्माण किया था। किंतु उसके बाद सघ की धारणा में बहुत परिवर्तन हो चुका है। अब यह जरूरी नहीं है कि कई स्वतंत्र राज्य मिलकर सघ का निर्माण करें। शासन की सुविधा के लिये किसी बड़े राज्य को यदि विभिन्न इकाइयों में बांट दिया जाता है और उन्हें पर्याप्त सार्वभौमिक अधिकार दे दिये जाते हैं तथा उनके ऊपर एक के द्रीय सरकार होती है जिसके पास अधिक महत्त्वपूर्ण विषय हों तो ऐसी व्यवस्था भी ‘सघ’ कहलाती है।

### परिभाषा

मॉण्टेस्क्यू के अनुसार, “सघीय शासन एक ऐसी व्यवस्था है जहाँ बहुत से एक-जैसे राज्य एक विशाल राज्य के सदस्य बनने पर सहमत हो जाते हैं।”

डायसी के अनुसार “एक सघ राज्य राजनीतिक समझौते के अतिरिक्त कुछ नहीं है जिसका उद्देश्य राष्ट्रीय एकता तथा राज्य के अधिकारों में सामंजस्य स्थापित करना होता है।”

हेमिस्टन के विचार से सघ “राज्यों का ऐसा समुदाय होता है जो एक नवीन राज्य की सृष्टि करता है।”

फ्रीमन के शब्दों में, "सघ पहले से पृथक और प्रभुत्वसम्पन्न राज्यों का एक ऐसा सम्मिलन है जिससे सामान्य सुरक्षा और समानता की प्राप्ति हो सके।"

जेसीनेक के मतानुसार, "सघ राज्य अनेक राज्यों द्वारा निर्मित एक सम्प्रभुता-सम्पन्न राज्य होता है, जिसकी शक्ति का आधार वे राज्य होते हैं जो उसका निर्माण करते हैं तथा जिसे राजनीतिक एकता प्रदान करने के लिये वे राज्य आपस में बंधे रहते हैं। यह राज्यों का एक सघ होता है जिसमें सदस्य राज्यों द्वारा एक उच्च सम्प्रभुता सम्पन्न सत्ता की प्रतिष्ठा की जाती है, किन्तु सत्ता के प्रयोग में उनका भी कुछ भाग होता है।"

उपयुक्त परिभाषाओं से स्पष्ट है कि सघीय शासन में केंद्रीय सरकार (जिसे सघीय सरकार भी कहते हैं) और इकाइयों (राज्य या प्रांत) की सरकार के मध्य शासन शक्तियों का विभाजन कर दिया जाता है। इस व्यवस्था में प्रत्येक इकाई (राज्य) की सरकार अपने अपने क्षेत्र में प्रभुतासम्पन्न होती है, लेकिन सामान्य हित और राष्ट्रीय सुरक्षा के महत्त्वपूर्ण मामलों को वह सघीय सरकार के हवाले कर देती है। संक्षेप में, सघीय शासन ऐसी व्यवस्था है जिसमें एक साथ दो प्रकार की सरकारों का अस्तित्व होता है।

## सघ-निर्माण का उद्देश्य और विधि

ऊपर किय गये विवेचन से स्पष्ट है कि "सघ शासन का जन्म अपने आप नहीं होता, अपितु इसे बनाया जाता है" (Federations are made not born)। इसका निर्माण दो तरीकों से होता है

(१) एकीकरण द्वारा, और (२) खण्डन द्वारा।

जब कुछ प्रभुतासम्पन्न स्वतंत्र राज्य मिलकर अपनी इच्छा से एक नयी केंद्रीय सरकार की स्थापना करते हैं और उसके हाथों में अपनी शासन शक्ति का कुछ भाग सौंप देते हैं तो जिस सघ का निर्माण होता है वह एकीकरण द्वारा निर्मित कहलाता है। ऐसा सघ वहाँ बनता है जहाँ के दो मुख्य प्रवृत्तियाँ (centripetal tendencies) प्रबल होती हैं। इस प्रकार के सघ में केंद्र की सरकार कुछ महत्त्वपूर्ण विषयों पर सम्पूर्ण राष्ट्र के लिये कानून बनाने का अधिकार पाती है, शेष शक्तियाँ राज्यों (सघ की इकाइयों) के पास सुरक्षित रहती हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका का सघ एकीकरण द्वारा बना है।

खण्डन द्वारा सघ का निर्माण उस समय होता है जब कोई बड़ा एकात्मक राज्य खण्डित करके छोटे छोटे स्वायत्त टुकड़ों में बांट दिया जाता है। इन स्वायत्त टुकड़ों को, जिन्हें प्रदेश, प्रान्त, राज्य, उपराज्य या इकाई की सत्ता दी जाती है, अपने-अपने आंतरिक व स्थानीय विषयों पर शासन करने का अधिकार हस्तांतरित किया जाता है। शेष विषयों पर कानून बनाने का अधिकार केंद्र अपने पास रखता है। इस सघ उन देशों में बनता है जहाँ बड़े-बड़े प्रवृत्तियाँ (centrifugal) अधिक प्रबल होती हैं। कनाडा और भारत के सघ इसी विधि से बने हैं।

जहाँ तक उद्देश्य का प्रश्न है, स्वतंत्र राज्या का एकीकरण द्वारा सघ बनाने का उद्देश्य अपने अस्तित्व का मिटाये बगर एक ऐसे शक्तिशाली राज्य की स्थापना करना होता है जो बाहरी आक्रमण से उनकी सफलतापूर्वक रक्षा कर सके और उनकी सवाीन जनति में सहायक हो सके।

एकात्मक राज्य के सघ में बदलने के भिन्न भिन्न उद्देश्य होते हैं। जहाँ अनेक धर्म, भाषा, रीति रिवाज व सस्कृति वाले निवासी होते हैं वहाँ एक ही केन्द्र से सम्पूर्ण देश का शासन सन्तापपूर्वक नहीं चलाया जा सकता। अतः वहाँ सघ बनाकर विभिन्न समूहों को अनेक आंतरिक मामलों में स्वायत्तता की सुविधा दी जाती है ताकि उनमें अमं तोष न पड़े।

### सघ-शासन के मुख्य तत्त्व (Essential Features of Federation)

सघ शासन के प्रमुख तत्त्व निम्नांकित हैं —

(१) दो प्रकार की सरकारों का एकसाथ रहना—सघीय शासन की पहली विशेषता यह है कि इसमें दो प्रकार की सरकारें एकसाथ रहती हैं। एक तो सम्पूर्ण राष्ट्र की सम्मिलित सरकार जिसे केन्द्रीय सरकार या सघीय सरकार कहते हैं और दूसरी इकाइयों (प्रांत अथवा राज्यों) की सरकारें। ये दोनों सघीय संविधान से अपनी शक्तियाँ प्राप्त करती हैं तथा अपने अपने क्षेत्र में, जो संविधान द्वारा निश्चित कर दिया जाता है, वे एक दूसरे के अधीन न रहकर स्वतंत्र रूप से कार्य करती हैं।

(२) शासन शक्तियों का विभाजन—मकाइवर ने लिखा है कि “उपराज्य और विशाल राज्य, जिसका कि वे मिलकर निर्माण करते हैं, के मध्य शासन शक्तियों का औपचारिक विभाजन सघ की प्रमुख विशेषता है।” यह विभाजन पूर्ण और स्पष्ट होता है। दोनों सरकारों की आय के स्रोत भी अलग कर दिये जाते हैं। जो विषय राष्ट्रीय महत्त्व के होते हैं—जैसे प्रतिरक्षा विदेशनीति, मुद्रा, डाक व तार आदि—उन्हें केन्द्र को सौंप दिया जाता है और कम महत्त्वपूर्ण विषयों पर इकाइयों या उपराज्य कानून बनाते हैं। स्वाभाविक है कि सभी इकाइयों में उनकी मूर्ची में दिये गये विषयों पर बनाये गये कानूनों में एकरूपता नहीं होती। अवशेष शक्तियाँ (residual powers) केन्द्र या इकाई की सरकार किसी को भी सौंपी जा सकती हैं।

(३) दोहरी नागरिकता—शासन शक्ति के दोहरे प्रयोग की भाँति सघ में नागरिकता भी दोहरी होती है। माइस ने लिखा है कि सघ में ‘प्रत्येक नागरिक दो सरकारों के अधीन रहता है। एक तो उस राज्य या प्रांत अथवा कण्टन की सरकार के अधीन जिसका वह निवासी होता है, और दूसरी राष्ट्र अथवा सघ की सरकार के जिसमें वे सब राज्य और प्रान्त शामिल होते हैं तथा जिनकी जनता पर सघीय सरकार शासन रूप से शासन करती है। इस प्रकार व्यक्ति की दो निष्ठाएँ रहती हैं, एक अपने राज्य के लिये दूसरी सम्पूर्ण राष्ट्र के लिये। वह दो कानूनों का पालन करता है, अपने राज्य



की सरकार तथा सघीय सरकार के कानून। यह दोनों सरकारों को कर देता है।<sup>3</sup> दोहरी नागरिकता शास्त्रीय दृष्टि से सघ का प्रमुख तत्त्व है, लेकिन अब इस आवश्यक तत्त्व नहीं माना जाता। भारत आदि अनेक सघीय व्यवस्थाओं में इन्हरी नागरिकता की व्यवस्था है।

(४) लिखित, श्रेष्ठ और दुष्परिवर्तनशील संविधान—सघ शासन चूँकि सम-क्षोते से उत्पन्न होता है इसलिये उसका लिखित होना जरूरी है। कहा जाता है कि इंग्लैण्ड भी यदि सघात्मक व्यवस्था को अपनाये तो उसके लिये भा लिखित संविधान जरूरी हो जायेगा। इतना ही नहीं, संविधान का श्रेष्ठ-और दुष्परिवर्तनशील होना भी जरूरी है। यदि संविधान ऐसा नहीं हुआ तो केन्द्रीय सरकार अथवा प्रांतीय सरकार जो भी अधिक प्रभावशाली होगी वह संविधान को तोड़ मरोड़कर अपने पक्ष में करने की चेष्टा करेगी। इससे झगड़े उत्पन्न होंगे और सघ का भविष्य ही खतरे में पड़ जायेगा। सघ के अस्तित्व और सफल संचालन के लिये संविधान का लिखित, श्रेष्ठ और दुष्परिवर्तनशील होना जरूरी है।

(५) स्वतन्त्र और सर्वोच्च न्यायालय—सघीय व्यवस्था शक्ति-विभाजन पर आधारित होती है और इस शक्ति-विभाजन को बनाये रखने के लिये स्वतन्त्र और सर्वोच्च न्यायालय जरूरी है। इसका कतव्य 'यह देखना है कि संविधान का उस सीमा तक सम्मान किया जाय जहाँ तक कि यह समझौता करने वाले पक्षों और उनके द्वारा स्थापित सघीय सत्ता के बीच शासकीय शक्तियों का वितरण करता है।'<sup>4</sup> डायसी लिखता है कि 'यह वास्तव में संविधान की व्याख्या करता है तथा यह भी निगम करता है, जो अंतिम होता है, कि व्यवस्था द्वारा पारित विधेयक संवैधानिक है अथवा नहीं।'<sup>5</sup>

सर्वोच्च न्यायालय की निष्पक्षता और स्वतन्त्रता बनाय रखने के लिये इसकी स्थापना सघीय संविधान द्वारा की जाती है तथा यह अपनी शक्तियों भी संविधान से प्राप्त करता है।

(६) इकाइयों को सघ से अलग होने का अधिकार नहीं—सघ को इकाइयाँ सघ से पृथक् होकर सघ को भंग नहीं कर सकती, क्योंकि सघ में भागीदार राज्य नहीं होते, अपितु उनकी अनंता होती है जिसका हित राष्ट्र में शान्ति, व्यवस्था और एकता बनाये रखने में ही सम्भव है। 'स्वतन्त्रता प्राप्त होने पर भारत में सघ-शासन की स्थापना पर जब बात चली तो उस समय बर्मा को भारतीय सघ में शामिल करने का प्रश्न पर भी विचार हुआ। उस समय यह स्पष्ट कर दिया गया था कि एक बार सघ में आने के पश्चात् बर्मा सघ से अलग न हो सकेगा।'<sup>6</sup>

3 Bryce *Constitutions* p 288

4 स्ट्रांग *माधुनिक राजनीतिक संविधान* प ६२

5 Dicey *Law of the Constitution* p 160

6 बर्मा प्रमुख देशों की शासन प्रणालियाँ प ३७ ३८

## एकात्मक और सघात्मक शासन में भेद

एकात्मक और सघात्मक शासनो में प्रथम भेद यह है कि एकात्मक शासन में शक्तियाँ का केन्द्रीयकरण होता है, किन्तु सघात्मक सरकार का मुख्य लक्षण शक्ति का वितरण या विकेन्द्रीयकरण है।

दूसरे, एकात्मक शासन में केन्द्र सर्वोत्तम होता है। उस प्रशासन में पूरी छट होती है। वह चाहे जैसा कानून बनाये और चाहे जैसी व्यवस्था करे। उसका ऊपर न तो कोई सत्ता होती है और न कोई नियंत्रण। लेकिन सघ सरकार में ऐसा नहीं होता। सघात्मक शासन में संविधान द्वारा सघ और राज्यों के अधिकार भिन्न-भिन्न निश्चित कर दिया जाता है। सर्वोच्च न्यायालय सघ प्रहरी की भाँति संविधान की रक्षा करता है। यदि सघ अथवा राज्य कोई भी अपनी सीमा का अतिक्रमण करके संविधान के विरुद्ध कोई कार्य करते हैं तो सर्वोच्च न्यायालय उनमें हस्तक्षेप करके उनके कार्यों और कानूनों को अवध घोषित कर देता है।

तीसरे, एकात्मक शासन में इकाइयाँ को शक्ति केन्द्र से प्राप्त होती है और उनका अस्तित्व केन्द्र पर निर्भर होता है, जबकि सघात्मक शासन में इकाइयों का स्वतंत्र अस्तित्व होता है। उह शक्ति संविधान से मिलती है। केन्द्र उनका अस्तित्व समाप्त नहीं कर सकता।

चौथे, प्रत्येक सघ का एक लिखित, थोड़ा और दुष्परिवर्तनशील संविधान होता है, लेकिन एकात्मक राज्य के लिये यह जरूरी नहीं है।

पाँचवें, एकात्मक शासन में बृद्धता, स्थिरता और मितव्ययता पायी जाती है, सघात्मक शासन में दोहरी व्यवस्था होने के कारण समय और धन का अपव्यय होता है। एकात्मक शासन की तुलना में वह शिथिल और अशक्त भी होता है।

छठवें एकात्मक शासन में केंद्रीय सरकार के स्वेच्छाचारी होने का भय रहता है, किन्तु सघात्मक शासन में केंद्रीय सरकार पूर्ण निरंकुश नहीं हो सकती।

अंत में, एकात्मक शासन व्यवस्था छोटे देशों के लिये उपयुक्त होती है जहाँ भाषा, धर्म, संस्कृति आदि की एकरूपता पायी जाती है। सघात्मक शासन, इसके विपरीत, बड़े देशों के लिये उपयुक्त होता है जहाँ विभिन्न विचारधारा, धर्म, संस्कृति, जाति वाले लोग रहते हैं।

## सघ और राज्यमण्डल

### (Federation and Confederation)

‘राज्यमण्डल’ या ‘अद्वसघ’ (Confederation) की स्थापना उस समय होती है जब कुछ सम्प्रभुतासम्पन्न राज्य अपने कुछ निश्चित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये—आम तौर पर सुरक्षा के लिये—अंतर्राष्ट्रीय समझौते द्वारा एक संघठन बना लेते हैं। यह समझौता सघीय समझौते की अपेक्षा अस्थायी होता है।

सम्प्रभुता की दृष्टि से अंतर—सघ और राज्यमण्डल के मध्य पहला अंतर यह होता है कि जहाँ सघ की स्थापना एक नय विशाल राज्य को जन्म देती है, वहाँ

राज्यमण्डल के लिये किया गया समझौता किसी नये राज्य की स्थापना नहीं करता। सघ की स्थापना करने वाले राज्य अपने राज्यत्व को खो देते हैं, क्योंकि सम्प्रभुता सघ में वास करती है, लेकिन राज्यमण्डल की स्थापना करने वाले राज्य सम्प्रभुता से वंचित नहीं होते हैं।

नागरिकता के आधार पर—सघ में सामान्यतः दाहरी नागरिकता होती है—व्यक्ति अपने राज्य का नागरिक होने के साथ साथ सघ का नागरिक भी होता है। लेकिन राज्यमण्डल में दाहरी नागरिकता नहीं होती।

सम्पत्ति की दृष्टि से—सघ में केन्द्र का अपने नागरिकों से प्रत्यक्ष सम्बन्ध होता है लेकिन राज्यमण्डल में नागरिक केन्द्र के प्रत्यक्ष सम्पत्ति में नहीं आता है।

सम्बन्धोच्छेद के आधार पर—राज्यमण्डल की इकाइयाँ (उसके सदस्य राज्य) अपनी इच्छानुसार राज्यमण्डल से अलग हो सकती हैं, लेकिन सघ के अन्तर्गत वंशे सदस्य राज्यों को सघ से अलग होने का अधिकार नहीं होता है।

वैदेशिक सम्बन्धों के आधार पर—राज्यमण्डल के सदस्य स्वतन्त्र वैदेशिक सम्बन्ध स्थापित कर सकते हैं। यदि उसके सदस्यों के बीच युद्ध छिड़ जाय तो उसे गह-युद्ध नहीं, अन्तर्राष्ट्रीय युद्ध की सजा दी जाती है। सघ राज्य में ऐसा नहीं है, उसके राज्य स्वतन्त्र वैदेशिक सम्बन्ध स्थापित नहीं कर सकते।

### सघ-निर्माण हेतु आवश्यक शर्तें

#### (Essential Conditions for the Formation of a Federation)

(१) राष्ट्रीयता और संयोग की इच्छा—प्रो स्ट्रॉंग का मत है कि “वास्तविक सघ राज्य के निर्माण के लिये दो बातों की आवश्यकता है और इनमें से किसी के भी अभाव में सघ का निर्माण नहीं हो सकता। इनमें पहली शर्त यह है कि सघ को बनाने वाली इकाइयों में राष्ट्रीयता की भावना हो। दूसरी बात यह है कि सघ का निर्माण करने वाली इकाइयाँ संयोग (Union) चाहते हुए भी एकत्व (Unity) नहीं चाहती हो क्योंकि यदि वे एकत्व चाहती होती तो वे सघ राज्य का निर्माण न करके एकात्मक राज्य बनायेंगी।”

सघ बनाने वाली वाली इकाइयों में संयोग की इच्छा का जन्म जायसी के अनुसार निम्नांकित तत्वों से हो सकता है (१) भौगोलिक-निकटता, (२) धर्म, भाषा, ऐतिहासिक परम्परा तथा सांस्कृतिक एकरूपता, तथा (३) जगभूत राज्यों की समानता व राजनीतिक शिक्षा। ये तत्व राष्ट्रीय एकता को भी जन्म देते हैं।

(२) भौगोलिक निकटता—राज्यों में पारस्परिक सहयोग द्वारा सघ-निर्माण का भाव सभी पदा हो सकता है जब वे भौगोलिक दृष्टि से पास पास बसे हुए हो क्योंकि ऐसी अवस्था में उन्हें बहुत सी बातों के लिये एक दूसरे पर निर्भर रहना पड़ता है। “पास-पास रहने से ऐसा अप्रत्यक्ष किन्तु महत्त्वशाली सम्बन्ध स्थापित हो जाता है

जो साधारणतया उन दो राज्यों में नहीं होता जो एक दूसरे से दूरी पर स्थित हों।<sup>15</sup> भौगोलिक निकटता ही सामान्य राजनीतिक एकता और राष्ट्रीयता की भावनाओं का उत्पन्न करती है। गिल्क्राइस्ट का मत है कि "भौगोलिक दूरी स्थानीय तथा क्षेत्रीय सरकारों में उत्तरदायित्वहीनता और विद्रोह को पदा करती है। जहाँ लोग एक दूसरे से दूर हों वहाँ राष्ट्रीय एकता भ्रंशित होती है।" यही कारण है कि हान्सेटिक लीग (Hanseatic League) स्थिर न रह सकी, क्योंकि उसमें शामिल नगर राज्य एक दूसरे से दूर बिखरे हुए थे। समुद्र की दूरी के कारण आस्ट्रिलिया और न्यूजीलैंड का संघ नहीं बन सका। पश्चिमी और पूर्वी पाकिस्तान का संघ भी क्षेत्रीय दूरी के कारण ही अस्तित्व में नहीं आया था।

(३) सांस्कृतिक एकरूपता—सांस्कृतिक एकरूपता भी संघ के लिये जरूरी है, लेकिन इसका यह अर्थ कदापि नहीं कि जहाँ सांस्कृतिक भिन्नता है वहाँ संघ स्थापित नहीं हो सकता। जहाँ अनेक भाषाएँ, धर्म, रीति रिवाज व संस्कृति बाल लाग होती हैं वहाँ एकात्मक शासन सफल नहीं हो सकता क्योंकि एकात्मक शासन में उनकी भाषा, संस्कृति या जातिगत भिन्नता धम धम पर रोड़े अटकाती है। भिन्न भिन्न जातियाँ, भाषाओं या संस्कृतियों वाले समूह जब काफी समय तक एक स्थान पर रह लते हैं तो उनमें सांस्कृतिक एकरूपता उत्पन्न हो जाती है जो अन्ततः राजनीतिक एकता की कामना करती है। फलस्वरूप सघात्मक शासन प्रणाली की आवश्यकता होती है। कनाडा में यही हुआ। वहाँ अंग्रेज और फ्रांसीसियों में, जिनकी भाषा व संस्कृति भिन्न थी, काफी समय से फूट चली आ रही थी जिसे मिटाने के लिये १८६७ में संघ शासन की स्थापना के अतिरिक्त विकल्प ही नहीं था। स्विट्जरलैंड में फ्रांसीसी, जर्मन, व इटालीयानी रहते हैं जिन्हें एकता के मूल में बाधकर रखना असम्भव है। अतः वहाँ भी संघ की स्थापना की गयी। भारत में भी संघीय व्यवस्था की स्थापना का कारण भाषा, धर्म और संस्कृति की अनेकता है।

(४) इकाइयों में समानता—संघ की सफलता के लिये संघ निमाण करने वाली इकाइयों में जनसंख्या और क्षेत्रफल की दृष्टि से भी थोड़ी-बहुत समानता आवश्यक है। यदि उनमें अधिक अन्तर होगा तो व संघीय शासन-व्यवस्था में बराबर के हिस्सेदार नहीं हो सकते। बड़े राज्य छोटे राज्यों को दबा लेंगे। इस कारण संघीय विधानसभा के द्वितीय सदन में सम्मिलित राज्यों के प्रतिनिधित्व में समानता का नियम लागू किया जाता है। अमेरिका, आस्ट्रेलिया और स्विट्जरलैंड के संघ में इसी रीति का अपनाया गया है।

(५) राजनीतिक चेतना—संघ की सफलता के लिये जनता में उच्च काटि की राजनीतिक चेतना का होना भी आवश्यक है। संघीय व्यवस्था पारस्परिक सहयोग और सहिष्णुता की भावना पर निर्भर होती है। लोग को एक साथ ही नौ प्रकार की यफानारिया को निभाना पड़ता है। अतः राजनीतिक चेतना का होना आवश्यक है।

(६) समान राजनीतिक आदर्श—यह भी जरूरी है कि संघ में सम्मिलित होना

वाले राज्यों के समान राजनीतिक आदश हो। उनमें विचारधारागत एकता हो। यदि एक राज्य साम्यवाद का समर्थक और दूसरा उदारवाद या जनतन्त्र का समर्थक होगा तो यह बात सघ-निर्माण के अनुकूल नहीं होगी। यदि सघ की स्थापना एकीकरण द्वारा हुई होगी तो सघ के अस्तित्व की ही खतरा बना रहेगा।

(७) सामाय आर्थिक हित—अन्त में, सघ की सफलता सामाय आर्थिक नीति और हितों की भावना पर निर्भर है। अमरीका का सघ इस बात का उदाहरण है। अमरीका में गृह-युद्ध का एकमात्र कारण उत्तरी और दक्षिणी राज्यों की आर्थिक नीति में अन्तर था। दक्षिणी राज्य दास प्रथा को बनाये रखना चाहते थे जब कि उत्तरी राज्य उसके उन्मूलन के पक्ष में थे। इससे अमरीका के सघ को सकट पड़ा हो गया था।

सघ शासन के पक्ष में तर्क

सघ-शासन के अनेक गुण हैं, जिनमें से मुख्य मुख्य गुणों को निम्नांकित क्रम में रखा जा सकता है —

(१) निबल राज्यों को शक्तिशाली बनाना—सघीय व्यवस्था निबल राज्यों को शक्तिशाली बनाने की एक अच्छी योजना है। इसके द्वारा छोटे छोटे राज्यों को यह अवसर प्राप्त हो जाता है कि वे अपने अस्तित्व को नष्ट किये बगर मिल जुलकर अपनी रक्षा व सुविधा के लिये एक विशाल व शक्तिशाली संगठन बना सकें। सघ की स्थापना से न केवल वे आन्तरिक क्षेत्र में ही अधिक मुख और सुविधा का अनुभव करने लगते हैं, अपितु बाहरी आक्रमण से भी सुरक्षित हो जाते हैं तथा अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में उनका प्रभाव बढ जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका के राज्य यदि आज सबथा स्वतन्त्र और पथक पथक होते तो वे इतने शक्तिशाली और प्रभावोत्पादक सिद्ध नहीं होते। इसी प्रकार यदि भारतीय सघ के राज्य जलग-अलग हो जायें तो उनकी स्थिति नेपाल या अफगानिस्तान से अधिक नहीं होगी जो अपन बहुमुखी विकास के लिये पर्याप्त साधन जुटाना भी मुश्किल पाते हैं।

(२) राष्ट्रीय एकता और स्थानीय स्वतन्त्रता के गुणों का सम्मिश्रण—इस व्यवस्था में राष्ट्रीय एकता और स्थानीय स्वतन्त्रता के गुणों का अच्छा सामंजस्य रहता है। विंगल जनसंख्या और विभिन्न जाति भाषा व संस्कृति वाले राज्यों के लिये सघ-शासन विशेष उपयोगी होता है। क्योंकि इसमें राष्ट्रीय विषयों में एक ही नीति को अपनाया जाता है तथा इकाइयों को स्वायत्त शासन का अधिकार देकर उनकी सांस्कृतिक व अन्य आवश्यकताओं को पूरा करने का समुचित अवसर दिया जाता है। दूसरे शब्दों में, मधोय व्यवस्था अनेकता में एकता को सम्भव बनाती है। भारत और रूस जैसे बड़े देशों के लिये, जहाँ भाषा, धर्म और जाति की अनेक समस्याएँ हैं, यह प्रणाली सर्वश्रेष्ठ है। इसके द्वारा नीति, कानून और प्रशासन में जहाँ एकरूपता आवश्यक होती है वहाँ एकरूपता और जहाँ विभिन्नता आवश्यक होती है वहाँ विभिन्नता सम्भव होती है।

(३) स्थानीय स्वशासन का सफलता से संचालन—एकात्मक शासन की अपेक्षा सघात्मक शासन में स्थानीय स्वशासन अधिक कुशलतापूर्वक चलता है। =

शाही के हस्तक्षेप से मुक्त होकर लोग सावजनिक कार्यों में रुचि दिखाते हैं। उनमें शासन करने की योग्यता व क्षमता भी विकसित होती है।

(४) निरकुशता की भावना का अभाव—सघातमक शासन में शक्ति का विकेंद्रीय करण तानाशाही के स्थापित होन की सम्भावना को कम करता है। ब्राह्म का मत है कि “संघीय व्यवस्था में एक निरकुश द्वारा जनता के अधिकार हूबप लिये जाने का खतरा नहीं रहता।”

(५) समय और धन की बचत—शक्ति विभाजन के कारण संघीय व्यवस्था में केंद्रीय सरकार का कार्यभार कुछ हल्का हो जाता है। परिणामस्वरूप काम के निपटारे में देर हान अवकाश जाल फीताशाही (red tapism) व नौकरशाही की प्रवृत्ति क्षीण हो जाती है। इसके अतिरिक्त, मध्य-शासन कम खर्चीला होता है। सुरक्षा व शक्ति नीति, मुद्रा जाति विषयों के लिये एक सामान्य प्रशासकीय व्यवस्था के स्थापित हो जाना से राष्ट्र के व्यय में बचत हो जाती है। अगर सभी छोटे-छोटे राज्य अपनी मुद्रा के लिये सनाये रख और अपने पर्यक पर्यक बदेशिक विभागों की स्थापना करें तो निश्चय ही उनका खर्च कई गुना बढ़ जायगा। अतः संघ की स्थापना आर्थिक बचत की दृष्टि से भी उत्तम होती है।

(६) सर्वोत्तम शासन—कई राजनीति शास्त्र वेत्ताओं ने संघ शासन को सर्वोत्तम प्रणाली बताया है। लास्की लिखता है कि “मैं समझता हूँ कि इसका राजनीतिक निष्पत्ति स्पष्ट है। सामाजिक संगठन का स्वरूप संघीय होना चाहिये—तभी यह उचित और पर्याप्त होगा। उसमें मैं और राज्य—अथवा मेरे वग और राज्य—ही नहीं सनाये रहते परन्तु ये सब और इनके अन्तरसम्बन्धों का भी अन्तर्भाव उसमें रहता है।” “राजनीतिक सामाजिक और आर्थिक प्रयोगों के लिये संघ सरकार सबसे अच्छी होती है। भारत में मर्यादित तथा कई अन्य सामाजिक और आर्थिक योजनाएँ सीमित क्षेत्रों में लागू की गयी हैं। उनके परिणामों का सावधानी से अध्ययन और मूल्यांकन किया जा रहा है।”<sup>9</sup>

## विपक्ष में तर्क

(१) निम्न शासन—डायसी का मत है कि “संघ शासन का अर्थ निम्न शासन होता है। इस निम्नता के दो कारण होते हैं। प्रथम केंद्र और राज्यों के मध्य शक्ति का विभाजन कर दिया जाता है और दूसरा राष्ट्रीय सरकारों के विभिन्न अंगों के मध्य उस शक्ति को पुनः बाँट दिया जाता है। यह शक्ति विभाजन आन्तरिक और बाह्य दोनों क्षेत्रों में बाधाएँ उपस्थित करता है।<sup>10</sup> केंद्र व राज्य की सरकारों में आपसी झगड़े और मतभेद बने रहते हैं। संविधान के शब्दों की ‘खोजतान कर बाल की धाल निकालन’ की कोशिश की जाती है तथा दोनों पक्ष अपनी शक्तियों के विस्तार के लिये

9 Laski *A Grammar of Politics* p 262.

10 Ashirvatham *Political Theory* p 267

11 *op cit* pp. 171-72.

झगडा करते हैं। लावेन की राय है कि "इन राज्यों में समझौता ऐसा होता है जसा एक सिंह, जाघी वजन लोमड़ियों और ब्रोस चूहों में हो।" दोहरी नागरिकता और दोहरी राज्य-निष्ठा कुप्रभावकारी होती है। दोहरी शासन व्यवस्था के कारण लाल फीताशाही का पनपने का अवसर मिलता है। लोकाक की राय है कि "आर्थिक दृष्टि से और आन्तरिक मामलों में सघ निबल सिद्ध हो रहा है।"

(२) रुढ़िवादिता का पोषक—सघ शासन का दूसरा दोष यह है कि यह "रुढ़िवादिता को प्रोत्साहित करता है। इसके कई कारण हैं। सघ राज्य का संविधान न केवल लिखित होता है, अपितु दुष्परिवर्तनशील भी होता है जो साधारण विधि निर्माण प्रक्रिया द्वारा परिवर्तित नहीं किया जा सकता है। इसकी यह अनिवार्य दुष्परिवर्तनशीलता नागरिकों के मस्तिष्क में इस धारणा को बठा देती है कि संविधान अपरिवर्तनीय और पवित्र वस्तु है। संविधान में परिवर्तन करने की परेशानी रुढ़िवादी भावनाओं को उत्पन्न करती है और राष्ट्रीय रुढ़िवादिता संविधान में परिवर्तन करने के कार्य को घुमा मुश्किल बना देती है।"<sup>12</sup>

(३) धन और समय की बरबादी—संघीय व्यवस्था को मितव्ययी कहना भी गलत है। सघ शासन में धन और समय दोनों का दुरुपयोग होता है। दोहरी शासन-व्यवस्था के कारण कई गुना व्यय बढ़ जाता है। राज्यों को अपने कमबारी रखने पड़ते हैं और प्रत्येक राज्य की अपनी विधानपालिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका होती है। एकात्मक प्रणाली की अपेक्षा संघीय प्रणाली अपव्ययी सिद्ध होती है। इतना ही नहीं, सघ में आपसी मतभेद की अवस्था में एक राज्य या कई राज्यों द्वारा एकसाथ मिलकर केन्द्र के विरुद्ध विद्रोह करने और उससे युष्क होने की आशका बनी रहती है। एकात्मक प्रणाली में, इसका विपरीत, ऐसी कोई सम्भावना नहीं होती।

(४) कानून के प्रति जागरूकता—हावसी ने अंतिम दोष सघवाद में कानून के प्रति जागरूकता का होना बताया है। वह लिखता है कि 'सघवाद का मर्म है वैधानिकता—संविधान में न्यायपालिका का प्रभुत्व—लोगों में कानूनी सजगता (legal spirit) का व्याप्त होना।'<sup>13</sup> उसने आगे लिखा है कि "संघीय व्यवस्था केवल उन्हा लोगो में सफल हो सकती है जो कानून के प्रति जागरूक हों और जिनकी कानून में निष्ठा हो।"<sup>14</sup>

(५) सीमित विकास—संघीय व्यवस्था के आलोचकों में ब्राण्ड का नाम भी मशहूर है। उसका विचार है कि "मानव निर्बलता को अपरिहाय मानकर संघीय व्यवस्था अपनायी गयी है। यदि इससे अच्छी दूसरी व्यवस्था न उपलब्ध हो तो संघीय व्यवस्था को अपनाय के अतिरिक्त चारा ही क्या है, परन्तु इसका दाव स्पष्ट है। इससे सरकार के अंगा के टुकड़े हो जाते हैं, फलस्वरूप उसमें निबलता और ठेप की भावना भर जाती है। इस व्यवस्था के अन्तर्गत देश का विकास केवल एक सङ्कुचित क्षेत्र के भीतर ही हो

12. Dicey, *op cit*, pp 173-74

13. *Ibid*, p 175

14. *Ibid*, p 179

सकता है।<sup>116</sup>

**भारत के लिये कौन सी प्रणाली उपयुक्त है—एकात्मक या सघात्मक ?**

दोहरी शासन-व्यवस्था बनाय रखने में हानि वाले खर्चों को देखकर तथा यदा कदा देश में विघटनकारी तत्वों द्वारा की जाने वाली तोड़ फोड़ को देखत हुए बहुत से लोग यह माँग करते हैं कि भारत में सघ की अपेक्षा एकात्मक शासन व्यवस्था की स्थापना की जानी चाहिये। भारतीय जनसघ तो खुलआम एकात्मक शासन को भारत के उपयुक्त मानता है। एकात्मक व्यवस्था का समर्थन करने वाले जनता का ध्यान सघीय शासन की उन बुराइयों की ओर आकृष्ट करत है जिनकी अभी चर्चा की जा चुकी है। इस प्रश्न का सही उत्तर खोजने के लिये हम भारत की कुछ महत्वपूर्ण विशेषताओं की ओर ध्यान देना होगा।

प्रथम, हमें यह नहीं भूलना चाहिये कि भारत एक विशाल क्षेत्र व जनसंख्या वाला देश है जिसमें अनेक जाति भाषा, धर्म, सम्प्रदाय व विचारधारा वाले लोग रहते हैं। इहे एक कठोर एकात्मक व्यवस्था के अधीन रखना असम्भव है।

दूसरे, इसकी विशालता और विभिन्नता के कारण अकेले केंद्रीय सरकार सारे विषयों पर ठीक से कानून नहीं बना सकती। एक क्षेत्र के रीति रिवाज दूसरे से भिन्न होते हैं। लोगों की जीवन पद्धतियाँ भिन्न हैं। सब को एक लकड़ी से नहीं हाका जा सकता।

तीसरे, एकात्मक व्यवस्था लाकर हम अतीतकाल की पुनरावृत्ति नहीं करना चाहते। एकात्मक सरकार की प्रवृत्ति अधिनायकवादी होती है, जनतान्त्रिक नहीं।

यह सत्य है कि दोहरी व्यवस्था के कारण सघ शासन में समय और धन की बरबादी होती है। भारत एक गरीब देश है, जो इतने बड़े बोझ को नहीं उठा सकता। लेकिन यह बुराई तो चुनाव के खर्च विधानसभाओं में होने वाले धन के अपव्यय, विधान सभा आदि के सदस्यों की सुविधाओं में कटौती करके भी दूर की जा सकती है। एकात्मक शासन व्यवस्था में तो गाँव के सामान्य नागरिक की बात भी सरकार तक नहीं पहुँचेगी। प्रधानमंत्री, राष्ट्रपति आदि के बड़े चुनाव के समय उत्तर दक्षिण, हिंदू मुसलमान आदि के झगड़े उठ खड़े होंगे और दलों के भीतर ऐसा आंतरिक सघ शुरू होगा कि देश की शांति, व्यवस्था और अखण्डता को सकट उत्पन्न हो जायेगा।

विभिन्नता और विशालता को देखते हुए भारत के लिए सघीय शासन उपयुक्त है तथापि देश का सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक जीवन जिन पथक्कावादी, प्रतिक्रियावादी और विघटनकारी शक्तियों से ग्रस्त है उनको कुचनन के लिये एकात्मक व्यवस्था उपयुक्त होती है। ऐसी अवस्था में निष्फ़रूप से यही कहा जा सकता है कि भारत को एस सघीय शासन की आवश्यकता है जिसमें एकात्मक सरकार के सुदृढ़ और मितव्ययी शासन प्रदान करने वाले गुण हों। ऐसा केंद्रीय सरकार को शक्तिशाली बना कर दोहरी शासन-व्यवस्था को बनाये रखने में होने वाले खर्चों को घटाकर, सकटकाल



में केन्द्र को विशेष अधिकार प्रदान करने आदि की विशेषताओं से युक्त सघीय शासन-व्यवस्था का निर्माण करके किया जा सकता है। वर्तमान भारतीय सघ का निर्माण इस दृष्टि से देश की परिस्थितियों के बहुत अनुकूल है। देश पर बाहरी आक्रमण, अनेक आंतरिक संकट इस बात का प्रमाण हैं कि भारत के सघीय शासन में परिस्थितियों का सामना करने की क्षमता है। के बी राव का तो दृढ़ मत है कि "भारत मूलतः और स्वभावतः सघात्मक व्यवस्था के उपयुक्त देश" <sup>16</sup> है। एकात्मक व्यवस्था यहाँ सफल नहीं हो सकती। आवश्यकता इस बात की है कि सघीय विधान में पाये जाने वाले दोषों को यहाँ यम से कम करने की चेष्टा की जाय।

### संसदात्मक शासन (Parliamentary Government)

संसदात्मक शासन में कार्यपालिका, विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी होती है। इसमें व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में घनिष्ठ सम्बन्ध पाया जाता है। राज्य का अध्यक्ष केवल नाममात्र या दिखावे का अध्यक्ष होता है। वह राज्य ज़रूर करता है, लेकिन शासन नहीं। उसके नाम से शासन की सभी शक्तियाँ का प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है जो जनता द्वारा चुनी गयी विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी होता है। यही कारण है कि इस शासन व्यवस्था को 'मन्त्रिमण्डलीय शासन' (Cabinet Government) या 'उत्तरदायी शासन' (Responsible Government) भी कहा जाता है।

#### परिभाषा और विशेषतायें

गटिल के शब्दों में, 'संसदात्मक सरकार उसे कहते हैं, जिसमें प्रधानमन्त्री एवं मन्त्रिपरिषद् से निमित्त वास्तविक कार्यकारिणों अपने सभी कार्यों के लिये कानूनन व्यवस्थापक मण्डल के समक्ष उत्तरदायी होती है।' <sup>17</sup>

गानर के अनुसार, "मन्त्रिमण्डलीय शासन वह प्रणाली है जिसमें वास्तविक कार्यपालिका—मन्त्रिमण्डल—अपनी राजनीतिक नीतियों तथा कार्यों के लिये विधानपालिका अथवा उसके एक सदन (सामान्यतः लोकप्रिय सदन) के प्रति और अन्तिम रूप से मन्त्रिपरिषद् के प्रति उत्तरदायी होती है।" <sup>18</sup>

प्रो० स्ट्रॉग के शब्दों में किसी कार्यपालिका के "तात्कालिक रूप से सत्त्व के प्रति उत्तरदायी होने की अवस्था में उसे संसदीय कार्यपालिका कहा जाता है परन्तु यदि यह निश्चित अवधि पर किसी अधिक विस्तृत निकाय के प्रति तात्कालिक रूप से उत्तरदायी और संसदीय कार्यवाही द्वारा हटाया जा सकती हो तो उसे असंसदीय अथवा स्थायी कार्यपालिका (अथवा अध्यक्षीय, अमेरिका की भाँति) कहा जाता है।" <sup>19</sup>

16 K. V. Rao *Parliamentary Democracy in India* ■ 262.

17 Getteli *Political Science* ■ 218

18 Garner *Political Science and Government* ■ 296

19 सी एफ स्ट्रॉग आधुनिक राजनीतिक सिद्धान्त, पृ 61

संसदात्मक शासन व्यवस्था की प्रमुख विशेषतायें निम्नावित हैं —

(१) नाममात्र और वास्तविक कार्यपालिका में भेद—संसदीय शासन-व्यवस्था में कार्यपालिका के दो रूप होते हैं। प्रथम, नाममात्र की कार्यपालिका जिसके नाम से देश का सम्पूर्ण शासन चलता है और दिखावे को मन्त्रिमण्डल के सारे सदस्य भी उसके अधीन मान जाते हैं, लेकिन उसके हाथ में सरकार की वास्तविक शक्ति नहीं होती। दूसरी कार्यपालिका वास्तविक होती है, जो संसद् का ही एक अंग होती है और संसद् के प्रति उत्तरदायी भी होती है। इसे मन्त्रिमण्डल या मन्त्रिपरिषद् कहते हैं। इसका अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता है जो संसद् के बहुमत दल का नेता होता है। इस सम्बन्ध में इंग्लैंड तथा भारत के उदाहरण दिये जा सकते हैं। नाम के लिये इंग्लैंड की वर्तमान रानी सब कुछ कर सकती है, लेकिन वास्तविक शासन सत्ता वहीं मन्त्रिमण्डल के हाथ में है। भारत के राष्ट्रपति की भी यही स्थिति है। यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि नाम मात्र का कार्यपालक इंग्लैंड की रानी की तरह वर्तमानुगत अथवा भारत के राष्ट्रपति की भाँति निर्वाचित दोनों में से किसी प्रकार का हो सकता है।

(२) व्यवस्थापिका व कार्यपालिका में अटूट सम्बन्ध—संसदीय व्यवस्था में वास्तविक कार्यपालिका व्यवस्थापिका का ही एक अंग होती है। मन्त्रिपरिषद् के सभी सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं। वे उसकी कार्यवाही में भाग लेते हैं, वाद विवाद में हिस्सा लेते हैं, मतदान में भाग लेते हैं और व्यवस्थापिका का नेतृत्व करते हैं तथा सभी महत्वपूर्ण विधेयक मन्त्रिमन्त्री द्वारा ही रखे जाते हैं। प्रधानमंत्री विधानपालिका को भंग भी कर सकता है। दूसरी ओर, व्यवस्थापिका प्रश्न पूछकर, 'विश्वास प्रस्ताव' रख कर, बजट को अस्वीकृत करके तथा 'अविश्वास प्रस्ताव' लाकर मन्त्रिमण्डल पर निर्भर रखती है। मन्त्रिमण्डल या मन्त्रिपरिषद् केवल उस समय तक ही टिका रह सकता है जब तक कि विधानपालिका का विश्वास उस प्राप्त रहे।

(३) मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व—इस प्रणाली में मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व होता है। वह एक इकाई व रूप मंथन करता है। मन्त्रिमण्डल द्वारा निर्णय लिये जाने के बाद उस निर्णय का समर्थन करना प्रत्येक मन्त्री के लिये अनिवार्य होता है, चाहे वह व्यक्तिगत रूप से उस निर्णय से असहमत हो। कहा जाता है कि सारे मन्त्री "एकसाथ तरते और डूबते हैं।" लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि यदि किसी एक मन्त्री को अपनी भूल के कारण त्यागपत्र देना पड़े तो सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल को अनिवार्यतः उसके साथ जाना पड़ेगा। भारत में मई १९६२ के मास में श्री कृष्णामाचारी का और भारत-चीन सीमा युद्ध के समय (१९६२) श्री कृष्णा मनन को हटाना पड़ा था, सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल ने त्यागपत्र नहीं दिया था।

(४) प्रधानमंत्री का नेतृत्व—संसदीय शासन में प्रधानमंत्री की भूमिका सर्वाधिक महत्वपूर्ण होती है। वह मन्त्रिमण्डल का नेता होता है। तास्की के शब्दों में, "वह मन्त्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मृत्यु का केन्द्र बिन्दु है।" वह मन्त्रियों की नियुक्ति करता है। उनके बीच विमर्श का बँटवारा करता है। सारा मन्त्रिमण्डल उसी के निर्देशन में कार्य करता है। सोल्डार के अनुसार, "प्रधानमंत्री में एकताय चार

व्यक्तित्व मिले हुए होते हैं। प्रथम, वह मन्त्रिमण्डल अर्थात् देश की सरकार का प्रधान होता है। द्वितीय, वह ससब का नेता होता है। तृतीय, वह मन्त्रिमण्डल का राज्य के प्रधान के साथ सम्बन्ध स्थापित-कर्त्ता होता है और चतुर्थ, वह राजनीतिक दल का प्रधान होता है।

(५) कायपालिका की अस्थिरता—ससदीय शासन प्रणाली में कायपालिका का कार्यकाल अनिश्चित होता है। ससद द्वारा अविश्वास व्यक्त किये जाने पर उसे तुरंत त्यागपत्र देना पड़ता है। उमका स्थान दूसरा मन्त्रिमण्डल (यदि उसे सदन के बहुमत का समर्थन प्राप्त हो जाय) ग्रहण कर लेता है। उदाहरण के लिये, यद्यपि भारत में इंग्लैंड की तरह प्रति पाँचवें वर्ष चुनाव होने की व्यवस्था है, लेकिन १९६७ के आम चुनाव के बाद दल बदल की घटनाओं के कारण अनेक राज्यों में कायपालिका का जीवन अनिश्चित हो गया था।

(६) शक्ति पृथक्करण का अभाव—ससदात्मक शासन प्रणाली में व्यवस्थापिका और कायपालिका के बीच भ्रिष्ट सम्बन्ध होने के कारण शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त का लागू नहीं किया जा सकता। कर्टेने इलबर्ट (Courtenay Ilbert) लिखता है, “इस प्रणाली में कायपालिका और विधायनी शक्तियों का बसा कोई पृथक्करण नहीं होता जो अमरीकी संविधान का विशिष्ट लक्षण है।”

## गुण

ससदात्मक शासन प्रणाली के पक्ष में निम्नांकित तर्क दिये जाते हैं —

(१) विधानपालिका और कायपालिका में सहयोग—विधानपालिका और कायपालिका में पूर्ण सहयोग और सामंजस्य इस शासन व्यवस्था का महान्तम गुण है। कायपालिका वस्तुतः विधानपालिका की ही एक समिति होती है इसलिये प्रशासन और कानून के बीच कभी अंतर्विराध नहीं होता। सरकार के दोनों अंग एक दूसरे के विरुद्ध अथवा भिन्न दिशाओं में नहीं चल सकते। बिलोबी लिखते हैं, “यह प्रणाली उत्तरदायित्व निर्देशन एवं प्रभुसत्ता की एकता की समर्थक है, क्योंकि इसके अंतर्गत वास्तविक रूप में उत्तरदायी एक ही अंग रहता है, इसलिये शासन के विभिन्न अंगों के मध्य सदैव असम्भव है।”

ससदीय शासन प्रणाली, आइस के विचार से, मन्त्रिमण्डल को यह बोध कराती है कि देश के लिए कब और किस प्रकार क कानून की आवश्यकता है। विधानपालिका का वहुमत उसके साथ होता है इसलिये वह जो कानून आवश्यक समझे उसे पास करा देता है और जो घन चाहे उसे स्वीकृत करा लेती है। इतना ही नहीं, दो अंगों के बीच सामंजस्य होने के कारण किसी समस्या पर शोध निणय लिया जा सकता है और कायपालिका विश्वास के साथ निश्चिन्त होकर देश के प्रशासन व वैदेशिक सम्बन्धों का नचालन करती है।

(२) उत्तरदायी शासन व्यवस्था—इस व्यवस्था में कायपालिका विधानपालिका के सदस्यों के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी होती है। इस प्रणाली में शायसी के शब्दों

मे "मंत्रिमण्डल की जनता के प्रति अधिक सचेत रहना पड़ता है क्योंकि इस पर ही उसका अस्तित्व निर्भर है।" डा अम्बेडकर लिखत हैं, "संसदात्मक व्यवस्था शासन के सामयिक मूल्यांकन के साथ दिन प्रतिदिन के मूल्यांकन का भी अवसर प्रदान करती है।" यह गुण अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में नहीं पाया जाता।

(३) शासन निरकुश नहीं हो पाता—संसदीय व्यवस्था में विधानपालिका द्वारा नियंत्रित होान के कारण कार्यपालिका या सरकार निरकुश नहीं हो पाती। विरोधी दली सजगता उस सव सचेत रखती है। जहा द्विदलीय व्यवस्था होती है वहाँ निधी दल का छाया मंत्रिमण्डल (Shadow Cabinet) उसक अस्तित्व का चुनौती देता हुआ हमेशा विकल्प क रूप में उपस्थित रहता है। सरकार की स्वेच्छाचारिता पर हम वक्त लगाम संसदीय व्यवस्था में ही लगी रहती है।

(४) नमनशीलता—डायरी के अनुसार संसदात्मक शासन का प्रमुख गुण उसकी नमनशीलता (flexibility) या लचीलापन है। इसमें परिस्थिति के अनुसार सरकार का परिवर्तित किया जा सकता है। ऐसा सम्भव है कि शांतकाल में जो सरकार कुशलता पूर्वक देश का संचालन करती हो, युद्धकाल में न कर सके। ऐसी व्यवस्था में समयानुकूल सरकार या उसक नतत्व में परिवर्तन सम्भव है। आवश्यकता पडने पर विभिन्न दला में मयुक्त मंत्रिमण्डल बनाकर राष्ट्रीय सरकार की स्थापना भी संसदीय प्रणाली ही में सम्भव है अथ व्यवस्थाओं विशेषकर अध्यक्षात्मक व्यवस्था में ऐसा नहीं हो सकता।

(५) योग्य व्यक्तियों का शासन—प्रो लास्की ने संसदीय व्यवस्था के गुणों में अच्छा का उल्लेख करते हुए लिखा है कि इस व्यवस्था में मंत्री केवल वे ही व्यक्ति नियुक्त हो सकते हैं जो जनता के स्वाभाविक नेता हो जिन्हें राजनीतिक जीवन की परख हो और जिन्होंने अपनी योग्यता का सिक्का संसद में जमा लिया हो।<sup>20</sup> इसके विपरीत, अध्यक्षात्मक शासन में सारे मंत्री राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जाते हैं जो केवल उसी के इशारे पर नाचने वाले होते हैं। जनता के माने हुए नेताओं को राष्ट्रपति कभी भी स्वीकार नहीं करेगा। जनता के नेताओं का मंत्री बनने का सबसे बड़ा लाभ यह है कि वे शासन की नीतियों को नौकरशाही की सनक से मुक्त कराते हैं।

(६) लोकमत का सम्मान—इस प्रणाली में वास्तविक कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं और व्यवस्थापिका के सदस्य जनता के प्रतिनिधि होते हैं। वे लोकमत का विशेष सम्मान करते हैं। लोकमत के आदर के साथ ही उन्हें जनता को संतुष्ट करने के लिये लोक कल्याणकारी कार्यों का विकास भी करना पड़ता है।

(७) गर राजनीतिक शासनाध्यक्ष—इस प्रणाली में सवधानिक प्रमुख—राजा या राष्ट्रपति—किसी भी राजनीतिक दल से सम्बद्ध नहीं होता है। वह निष्पक्ष और तटस्थ सम्मति रखता है। उसका विरोधी और शासक दल दोनों सम्मान करते हैं। शासनाध्यक्ष शासन की भलाई या बुराई के लिये स्वयं उत्तरदायी नहीं होता। इसलिए उसका पद प्रतिष्ठा और गरिमा का बना रहता है।

(८) राजनीतिक शिक्षण का अवसर—मिलकाइस्ट ने लिखा है कि ससदीय प्रणाली से नागरिकों को राजनीतिक शिक्षा मिलती है। मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों के कार्यों की ससद में कड़ी आलाचना होती है। मन्त्री भी अपने नीतियाँ व कार्यों के पक्ष पोषण में कोई बसर उठा नहीं रखते। जनता ससद की कार्यवाही का बड़ी दिलचस्पी के साथ पढ़ती है। इससे साधारण नागरिक के समक्ष किसी समस्या का प्रत्यक्ष पहलू आ जाता है जिससे उसका राजनीतिक ज्ञान और चेतना बढ़ती है। वह यह भला-भाँति जान जाती है कि मन्त्रालय लोग जो कार्य कर रहे हैं या जिस नीति का अनुसरण कर रहे हैं वह राज्य के लिये हितकर है अथवा नहीं।

## दोष

ससदात्मक व्यवस्था में अनेक दोष पाये जाते हैं जिनमें प्रमुख निम्नांकित हैं —

(१) शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत के विरुद्ध—ससदात्मक व्यवस्था में कार्यपालिका और विधानपालिका की शक्तियों का पूर्ण रूप से एकीकरण हो जाता है। इससे जनता की स्वतन्त्रता के लिये संकट खड़ा हो जाता है। ऐसी व्यवस्था सरलता से निरकुश और स्वेच्छाचारी बन सकती है। माण्टेस्क्यू ने इस सम्बन्ध में ठीक लिखा है कि यदि व्यवस्थापिका और कार्यपालिका की शक्तियाँ एक ही व्यक्ति या एक ही सत्ता में केन्द्रित हो जाय तो कोई स्वतन्त्रता नहीं रह सकती क्योंकि इस बात का भय उत्पन्न हो जाता है कि कहीं राजा या सीनेट अत्याचारी कानून बनाये और उन्हें अत्याचारी ढंग से लागू करे।<sup>21</sup>

(२) स्पष्ट उत्तरदायित्व का अभाव—ससदात्मक शासन प्रणाली में मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व होने के कारण भलाई या बुराई का उत्तरदायित्व किसी एक व्यक्ति पर नहीं डाला जा सकता। सामूहिक उत्तरदायित्व वस्तुतः व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का निषेध है, यह किसी का उत्तरदायित्व नहीं है। गलती होने की दशा में लोग एक दूसरे पर उसका उत्तरदायित्व मढ़कर अपने उत्तरदायित्व से मुक्ति पा लेते हैं।

(३) निबल शासन—ससदीय शासन प्रणाली में कोई एक व्यक्ति ऐसा नहीं होता जिसके हाथ में शासन की सारी शक्ति हो और जो स्वतन्त्र रूप से नियम ल सके। प्रधानमन्त्री अन्य मन्त्रियों का नेता मात्र होता है। उसे भी बहुत सारे दवाव और विरोध में रहकर आचरण करना होता है। इसका परिणाम यह होता है कि उसकी क्षमता अनावश्यक रूप से क्षीण हो जाती है और वह असाधारण परिस्थितियों में अपनी शक्ति व प्रतिभा का प्रदर्शन नहीं कर पाता। ससदीय शासन इस प्रकार निबल होता है और संकटकाल में तो कई बार घातक सिद्ध हुआ है।

(४) अनाद्विष्टा का शासन—ससदीय शासन व्यवस्था में मन्त्रियों की नियुक्ति उनकी योग्यता व ज्ञान के आधार पर न होकर सत्ताधारी दल में उनकी प्रभाव व स्थिति के द्वारा होती है। इसका परिणाम यह होता है कि शासन शक्ति अत्यन्त अयोग्य

व्यक्तियों के हाथ में आ जाती है जो नौकरशाही के गुलाम बन जाते हैं। सर सिडनी तो ने इस दोष की ओर इशारा करते हुए लिखा है, "राजस्व विभाग में कलकौं प्राप्त करने के लिये एक युवक को गणित की परीक्षा पास करना अनिवार्य है परन्तु राजस्व विभाग का वित्तमन्त्री कोई भी अछेड़ दूकानदार हो सकता है जो इटन व आवसफोड में पड़ा हुआ अकगणित भूल चुका हो और दशमलव अंको को समझने की चेष्टा कर रहा हो।"

(५) मन्त्रिमण्डल की अस्थिरता—ससदात्मक शासन मन्त्रिमण्डल का काय काल अनिश्चित और अस्थिर होता है। उसका अस्तित्व व्यवस्थापिका में अपने दल के बहुमत और विश्वास पर निर्भर करता है। यदि विधानपालिका में उसका दल का बहुमत गिर जाता है अथवा मन्त्रिमण्डल अपना विश्वास खो देता है तो उसे त्यागपत्र देना पड़ता है। ऐसी दशा में अनेक ऐसी योजनाएँ अधूरी रह जाती हैं जो राष्ट्र के लिये महत्वपूर्ण हैं और जिन्हें उस मन्त्रिमण्डल ने शुरू किया हो। अध्यक्षीय शासन व्यवस्था में राष्ट्रपति को यह विश्वास होता है कि वह एक निश्चित अवधि तक अपने पद पर रहेगा इसलिए वह अपनी योजनाओं को अपने कार्यकाल में पूरा कर सकता है।

(६) मन्त्रिपरिषद् की तानाशाही—सैद्धान्तिक रूप से विधानपालिका का मन्त्रिपरिषद् पर नियंत्रण होता है लेकिन व्यवहार में मन्त्रिपरिषद् की ससद् पर ताना शाही होती है। प्रो लास्की ने लिखा है 'यह निश्चय ही कार्यपालिका को अत्याचारी बनने का अवसर प्रदान करती है। यदि वह चाहे तो छोटे-से छोटे विषय को विश्वास का प्रश्न बनाकर विधानमण्डल को अपनी बात मानने के लिये बाध्य कर सकती है।'<sup>22</sup> इस सम्बन्ध में बेजहाड ठीक लिखता है कि "ससद् का कार्य तो केवल इतना ही होता है कि वह यह बात निश्चित कर दे, कि उसका नेता कौन है। एक बार अपने नेताओं का नियम कर ससद उनका अनुसरण करना ही अपना काम समझती है।"

(७) प्रशासन की ओर समुचित ध्यान नहीं—सिजविक ने लिखा है कि इस प्रणाली में कार्यपालिका अपने कर्तव्यों की ओर समुचित ध्यान नहीं दे पाती। मन्त्रियों का बहुत सा समय ससद में उपस्थित रहने तथा वहाँ के वाद-विवाद में भाग लेने में नष्ट हो जाता है। विधायक शासन के कार्यों में हस्तक्षेप करते हैं। जिन दिनों ससद् का अधिवेशन होता है मन्त्रियों का पास समय ही नहीं होता कि वे शासन-कार्यों की ओर ध्यान दे सकें। उन दिनों जब अधिवेशन नहीं होता मंत्री अपनी लोकप्रियता को बनाये रखने के लिये सावजनिक सम्पर्क स्थापित करने में लगे रहते हैं। परिणाम यह होता है कि शासन का वास्तविक कार्य नौकरशाही करती है और कार्यपालिका यहाँ वहाँ कबल अधिकारों से निगम लेती है।

(८) राजनीतिक दांव-पेंचों से आक्रांत—ससदीय शासन राजनीतिक दांव-पेंचा से आक्रांत होता है। जिस दल के हाथ में शासन की बागडोर आ जाती है। वह सब प्रकार के उपायों का प्रयोग करके सत्ता में बना रहना चाहता है। वह सभी महत्वपूर्ण सरकारी पदा पर अपना आधिपत्य कर लेता है। विरोधी दल भी अधिकार

और पदों की इच्छा रखते हैं इसलिये सत्तारूढ़ दल की आलोचना करना ही वे अपना एकाग्र कर्तव्य समझते हैं। दोनों का जन कल्याण से कोई सम्बन्ध नहीं होता। "दलीय भावना," गटिस के शब्दा में, "बढ़ती जाती है और प्रतिपक्ष नीतियों की साम्यताओं की ओर ध्यान दिये बगर उन पर प्रहार करने में लगा रहता है। क्योंकि वहाँ एक तरीका है जिनसे वह सत्ता में रह सकता है।" इस स्थिति का परिणाम यह होता है कि उपयोगी कानूनों और प्रस्तावों को स्वीकृत होने में असाधारण देर लगती है। बाइस ने इस बुराई का उल्लेख करते हुए लिखा है कि ससदीय शासन व्यवस्था में "दलीय" की भावना बहुत प्रबल होती है। जब राष्ट्र के सम्मुख किसी महत्वपूर्ण नीति के साथ सम्बन्ध रखने वाला प्रश्न हा तब भी पदों की प्राप्ति के लिये सघन जारी रहता है। एक दल के हाथ में पड़ रहते हैं, दूसरा दल उ हे अपने हाथ में करना चाहता है। इस प्रकार अनन्त सघन चलता रहता है जिस प्रकार कि खून में श्वेत और लाल अवयवों में निरन्तर युद्ध होता रहता है उसी प्रकार राज्यों में इन दलों में निरन्तर युद्ध चलता है।<sup>23</sup> लेकिन दल प्रथा का यह दोष तो अध्यक्ष प्रणाली में ही पाया जाता है।

(६) युद्ध व सकटकाल में अनुपयोगी—यह प्रणाली युद्ध व राष्ट्रीय सकट काल के लिये उपयोगी नहीं है। कार्यों और निणयों में बिसम्ब हाना ससदीय शासन का स्वाभाविक दोष है। गिलक्राइस्ट लिखता है, "ससदात्मक शासन में बहुत सा समय बेकार के बाद विवाद में नष्ट हो जाता है। प्रथम महायुद्ध (१९१४-१८) के समय उन लोगों को जो इसके सचासन के लिये उत्तरदायी थे, बहुत समय व शक्ति व्यवस्थापिका के सदस्या द्वारा उठायी गयी आपत्तियों का उत्तर देने में लगानी पड़ी। शांति के समय में बाद विवाद करना ससदात्मक शासन का एक गुण है, परन्तु युद्ध-काल में यह इसके सबसे बड़े दोषों में से एक है।"<sup>24</sup>

## निष्कर्ष

ससदीय शासन व्यवस्था के गुण और दोषों के अवलोकन के बाद हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि इस व्यवस्था में दोषों का चरित्र इसकी सफलता और विफलता का सबसे बड़ा कारण होना है। यदि सत्ताधारी और विरोधी दोनों प्रकार के दल व्यापक दृष्टिकोण रखकर लोक कल्याण की भावना से आचरण करें तो यह प्रणाली अवश्य ही सफल हो सकती है। प्रो. बाऊर ने इस व्यवस्था की सफलता के लिये दो दलों का होना आवश्यक बताया है ताकि एक दल दृढ़ता से शासन कर और दूसरा दृढ़ता में विरोध। विरोधी दल की आलोचना द्विदलीय व्यवस्था वाली ससद में कभी भी अनुत्तरदायित्व की भावना से युक्त नहीं होगी, क्योंकि उसे भी निरन्तर यह भय लगा रहेगा कि यदि सत्ताधारी दल की सरकार ने त्यागपत्र दे दिया तो उस अपनी आलोचना को सामक करनी पड़ेगा।

23 Bryce *Modern Democracies* Vol II p 512.

24 Gilchrist *Principles of Political Science*, pp 201-202.

## अध्यक्षात्मक शासन (Presidential Government)

जिस शासन व्यवस्था में कार्यपालिका विधानपालिका से स्वतन्त्र होती है और उसका प्रधान एक ऐसा व्यक्ति होता है जिसकी शक्तिसत् के विश्वास पर निर्भर नहीं होती उस अध्यक्षात्मक शासन कहते हैं। इस व्यवस्था में राष्ट्र का प्रधान केवल नाम मात्र का शासक न होकर वास्तविक होता है तथा एक निश्चित अवधि तक अपने पद पर बना रहता है। वह अपनी सहायता के लिये जिन मंत्रियों को नियुक्ति करता है व मंत्रियों के प्रति ही उत्तरदायी होते हैं, न कि विधानपालिका के प्रति।

### परिभाषा और विशेषतायें

प्रो गटिल के शब्दा में, "अध्यक्षात्मक शासन वह प्रणाली है जिसमें कार्यपालिका का प्रधान अपने कार्यकाल और, बहुत कुछ सीमा तक, अपनी नीतियों और कार्यों के बारे में विधानमण्डल से स्वतन्त्र होता है।"<sup>25</sup>

डा गानर के अनुसार, 'अध्यक्षात्मक शासन वह व्यवस्था है जिसमें (राज्य) अध्यक्ष तथा उसके मंत्रियों सहित) कार्यपालिका अपने कार्यकाल के लिये व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र और अपनी राजनीतिक नीतियों के लिये उसके प्रति अनुत्तरदायी रहती है। इस प्रकार की पद्धति में राज्य का मुखिया नाम मात्र की कार्यपालिका नहीं होता है बल्कि वास्तविक कार्यपालिका होता है और उन शक्तियों का वास्तव में प्रयोग करता है जो संविधान तथा कानून के अनुसार उसको मिली होती हैं।"<sup>26</sup>

(१) प्रधान स्वयं शक्तियों का प्रयोग करता है—

(Chief of the State) केवल नाम मात्र का प्रधान न होकर वास्तविक कार्यपालिका (Real Executive) होता है। वह उन शक्तियों का वास्तविक प्रयोग करता है जो संविधान और कानून द्वारा उस प्रणाली में मिली होती हैं।

(२) कार्यपालिका विधानपालिका से पृथक् होती है—इस व्यवस्था में कार्यपालिका न तो विधानपालिका के सदस्यों से बनती है और न उनके प्रति उत्तरदायी होती है। कार्यपालिका का अध्यक्ष और उसके सहायकार में भी विधानपालिका की कथवाही में भाग नहीं ले सकत। बेजहाट ने लिखा है, 'व्यवस्थापिका और कार्यपालिका शक्तियों की एक दूसरे से स्वतन्त्रता अध्यक्षात्मक शासन का ठीक वसा ही विशिष्ट लक्षण है जसा कि उनका संयोजन तथा संयोग मंत्रिपरिषद् प्रणाली का सुनिश्चित सिद्धांत है।'

(३) कार्यकाल की निश्चितता—इस प्रणाली में विधानपालिका एक निश्चित काल के लिये जनता द्वारा चुनी जाती है। साथ ही कार्यपालिका का अध्यक्ष भी एक

25 Getteli Political Science p 219

26 Garner Political Science and Government pp 311 312



निश्चित अवधि के लिये जनता द्वारा निर्वाचित होता है। दोनों में से किसी का कार्य-काल एक-दूसरे की इच्छा पर निर्भर नहीं होता। सिद्धांत और व्यवहार में वे एक दूसरे से स्वतंत्र होते हैं लेकिन शासन को सुविधाजनक ढंग से चलाने के लिये एक को दूसरे पर कुछ रोक के अधिकार प्राप्त होने हैं जिन्हें अवरोध और सन्तुलन (checks and balances) कहा जाता है।

(४) वास्तविक मन्त्रिमण्डल नहीं—अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था में राष्ट्रपति को परामर्श देने के लिये जो मन्त्री होते हैं उनकी स्थिति ससदीय प्रणाली के मन्त्रियों के समान नहीं होती। वे केवल गौरवपूर्ण लिपिक (glorified clerks) होते हैं, उनकी नियुक्ति, उनका अपने पदा पर बना रहना आदि राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर करता है। वे जो परामर्श देते हैं उस मानना या न मानना भी अध्यक्ष की मर्जी पर निर्भर होता है।

(५) महाभियोग की व्यवस्था—इस व्यवस्था में राष्ट्रपति को केवल महाभियोग द्वारा ही विधानपालिका निश्चित अवधि से पूर्य हटा सकती है। उसे प्रधान मन्त्रियों की तरह आसानी से नहीं हटाया जा सकता है। महाभियोग लगाने की प्रक्रिया बहुत कठिन होती है। यह इस बात से स्पष्ट है कि अमेरिका के विधान को लागू हुए दो शताब्दियाँ होने वाली हैं लेकिन अभी तक एक भी राष्ट्रपति महाभियोग द्वारा हटाया नहीं गया।

(६) सरकार के विभिन्न अंगों में समानता—संवैधानिक दृष्टि से ससदीय शासन प्रणाली में विधानपालिका सर्वोच्च होती है और कार्यपालिका केवल उसकी एजेंट मात्र होती है। लेकिन अध्यक्षीय प्रणाली में कार्यपालिका और विधानपालिका एक दूसरे के समक्ष मानी जाती है। विधानपालिका अपनी इच्छा से कानून बनाती है और बजट पास करती है। ऐसा हो सकता है कि उसके बनाये हुए कानून और पास किया हुआ बजट कार्यपालिका की इच्छा के विरुद्ध हो फिर भी वास्तविकता को उन्हें क्रियान्वित करना पड़ता है।

### ससदात्मक और अध्यक्षीय शासन में भेद

ससदात्मक और अध्यक्षीय शासन प्रणालियों में विद्यमान अन्तर का निम्नांकित चार्ट के द्वारा सरलता से समझा जा सकता है —

ससदात्मक प्रणाली-	अध्यक्षात्मक प्रणाली ;
१. इस प्रणाली में कार्यपालिका दो भागों में विभक्त रहती है। नाम मात्र की कार्यपालिका तथा वास्तविक कार्यपालिका।	१ इस प्रणाली में कार्यपालिका की शक्ति एक अध्यक्ष में निहित रहती है। वह वास्तविक शासक होता है।

१ कायपालिका की अवधि अनिश्चित होती है। वह अस्थिर होती है।	२ कायपालिका का समय निश्चित रहता है। उसमें स्थिरता होती है।
३ कायपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ सम्बन्ध रहता है।	३ कायपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ सम्बन्ध नहीं रहता बल्कि शक्तियों का पृथक्करण रहता है।
४ मन्त्रियों की स्थिति अधिक महत्वपूर्ण रहती है। वे अपने दिमाग के सर्वोत्तम होते हैं।	४ मन्त्रियों की स्थिति दुर्बल व ह्रासपूर्ण होती है।
५ कायपालिका व्यवस्थापिका को भंग कर सकती है।	५ कायपालिका व्यवस्थापिका को भंग नहीं कर सकती है।
६ इस शासन में उत्तरदायित्व की भावना अधिक रहती है।	६ अध्यक्षीय शासन में अपेक्षाकृत उत्तरदायित्व कम पाया जाता है।

गुण

अध्यक्षीय शासन प्रणाली संयुक्त राज्य अमेरिका तथा दक्षिण अमेरिका के अनेक राज्यों में अपनायी गयी। व्यवहार में साथी किये जाने के उपरान्त इस प्रणाली के जो गुण और दोष उभरकर सामने आये हैं उन्हें निम्नांकित क्रम में व्यक्त किया जा सकता है —

(१) सरकार स्थायी होती है—इस व्यवस्था का सबसे बड़ा गुण यह है कि इसमें सरकार को यह भरोसा होता है कि उसे एक निश्चित अवधि से पहले हटाया नहीं जा सकता। इसलिये राष्ट्रपति राज्य की उन्नति के विषय में ऐसी योजनाएँ बना सकते हैं जिन्हें वे आसानी से पूरा कर सकें। छागला इस मत का समर्थन करते हुए पालिका की व्यवस्था कर स्थायित्व प्रदान करती है। "स्थायी सरकार प्रदान करने के इस गुण के कारण १९६७ के आम चुनाव के बाद राजनीतिक अस्थिरता को दूर करने के लिये अनेक लोगों ने भारत में इस पद्धति को अपनाने पर बल दिया था।

(२) प्रशासन में दक्षता—इस व्यवस्था में मन्त्रियों व महत्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति का आधार दसबडी न होकर कार्यकुशलता होता है। मंत्रिपरिषद् विधानपालिका की जो हज़ूरी करने की बजाय या उसकी बैठकों में उपस्थित होकर प्रश्नों का उत्तर देने की बजाय जनता में बोलो के तालब में लोकप्रिय बनने की बजाय निश्चितता से उन कार्यों को पूरा करने की कोशिश करते हैं जिन्हें वे आवश्यक समझते हैं। मरिचक लिखता है कि इस व्यवस्था में मन्त्रियों को बार बार व्यवस्थापिका में नहीं जाना पड़ता है, इससे वे अपने शासन सम्बन्धी कार्यों को अच्छी तरह से करते हैं। दूसरी ओर व्यवस्थापिका के सदस्य भी पूर्ण रूप से अपना मरिचक विधि निर्माण में ही लगाते हैं, क्योंकि उन्हें अपने कार्य से ही मतसब रहता है।"

(३) विशाल राष्ट्रों के लिये श्रेष्ठ—अध्यक्षात्मक शासन-प्रणाली उन देशों के लिये अधिक उपयुक्त रहती है जिनमें अनेक राजनीतिक दल और विभिन्न राजनीतिक मान्यताओं वाले लोग बहुदलीय व्यवस्था के कारण संसदीय व्यवस्था में सरकार का जल्दी जल्दी बदलना बहुत सम्भव है। ऐसे देशों में अध्यक्षतात्मक शासन-व्यवस्था विभिन्नता में एकता का संचार करेगी और शासन स्थिर गति से चलता रहेगा।

(४) योग्यतम शासक—संसदीय व्यवस्था में मतियों की नियुक्ति करते समय दल में उनकी स्थिति और जनता में उनकी लोकप्रियता को ध्यान में रखा जाता है। लेकिन अध्यक्षतात्मक शासन-व्यवस्था में राष्ट्रपति का यह स्वतन्त्रता होती है कि वह जिसे योग्यतम समझे उसे अपना मन्त्री नियुक्त कर ले। अध्यक्षतात्मक शासन में इस प्रकार जनता को योग्य शासक मिलते हैं।

(५) दलगत भ्रष्टाचारों में कमी—साइ ब्राइट ने लिखा है कि "संसदीय शासन की तुलना में अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था में दलबन्दी की भ्रष्टाचारों कम प्रकट होती हैं और राष्ट्रीय एकता का सम्बन्धन होता है।" इस व्यवस्था में दलबन्दी केवल चुनाव के समय अपना रंग दिखाती है लेकिन जब एक बार चुनाव हो जाता है तो राष्ट्रपति और विधानपालिका के सदस्य दोनों ग्युनाधिक रूप से संकुचित दलबन्दी की भावना से मुक्त हो जाते हैं। वे अपनी शक्ति का उपयोग राज्य के लिये हितकर कार्यों में करते हैं। चौबीसों घंटे विरोधियों की उछाड़ पछाड़ में नहीं लगे रहते।

(६) संकटकाल के लिये उपयोगी—शासन शक्ति का प्रयोग एक व्यक्ति के हाथ में होने के कारण उसे अपनी नीति का प्रयोग करते समय संसद् की सहमति की आवश्यकता नहीं होती। अध्यक्षतात्मक व्यवस्था संकटकाल में बहुत उपयोगी सिद्ध होती है। राष्ट्रपति को आवश्यक कदम उठाने में कोई कठिनाई नहीं होती। वह बिना किसी अड़थक के संकटकालीन स्थिति का सामना करने के लिये अविलम्ब आवश्यक कामवाही कर सकता है।

(७) जनतन्त्रवाद के अनुकूल—शासन और व्यवस्थापन विभागों में पृथक्ता होने के कारण अध्यक्षतात्मक शासन-व्यवस्था लोकतन्त्र की भावना में अधिक अनुकूल होती है। इस में संसदीय प्रणाली की तुलना में नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा अधिक अच्छे ढंग से हो सकती है।

## बोध

(१) निरंकुशता का भय—अध्यक्षात्मक शासन के निरंकुश होने का भय होता है क्योंकि कार्यपालिका अपनी नीति व कार्यों के लिये विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। इसमें राष्ट्रपति एक निश्चित काल के लिये केवल महाभियोग के सम्भावित खतरे से शक्ति पूर्ण तानाशाह होता है। वह केवल उस दशा में ही हटाया जा सकता है जब कि कोई भयंकर अपराध उसके विरुद्ध सिद्ध किया जा सके। लेकिन इस प्रकार के अपराध को सिद्ध करना सरल नहीं होता। संयुक्त राज्य अमेरिका में जाज वाशिंगटन,

लिकन, रुजवेल्ट आदि राष्ट्राध्यक्षों ने मनमाने ढंग से शासन किया।

(२) उत्तरदायित्व की अनिश्चितता—अध्यक्षात्मक शासन में शासन व व्यवस्थापन की दुराई के लिये किसी का उत्तरदायी ठहराना बहुत मुश्किल होता है। यदि विधानपालिका में कोई ऐसी बात स्वीकृत हो जाय जो राज्य के लिये अहितकर सिद्ध हो तो उसके मदस्य कह सकते हैं कि शासक वगैरे उनका ठीक से मागदमन नहीं किया। राष्ट्रपति तो यही कह सकता है कि अहितकर नियम के पास होने में उसका कोई हाथ नहीं था, उसका काम तो विधानपालिका द्वारा बन हुए कानूनों का पास करना है। एस्मोन की युक्ति ठीक लगती है कि यह प्रणाली "स्वेच्छाचारा, अनुत्तरदायी तथा छतरनाक होती है।"

(३) शासन में समय वय व सामंजस्य का अभाव—बेजहॉट लिखता है कि 'इसमें कायपालिका जैसे कानून चाहती है उसे न पाकर अपना हो जाती है और विधानपालिका उत्तरदायित्व के बिना झूठ हो जाती है। कायपालिका अपने नाम की सापेक्ष नहीं करती, क्योंकि वह जो नियम लेती है उन्हे लागू नहीं कर सकती जबकि विधानपालिका स्वतन्त्रता से पतित हो जाती है,—उन नियमों के कारण जिनके प्रभाव से दूसरों को पीड़ा पहुँचती है।' अनेक बार ऐसा होता है कि राष्ट्रपति एक दल का होता है और विधानपालिका में बहुमत दूसरे दल का। ऐसी अवस्था में विधानपालिका से उन कानूनों को पास कराना उसके लिये मुश्किल हो जाता है जिन्हें वह राष्ट्रीय हित में आवश्यक समझता है। राज्य के बजट का पास कराने में भी उसे परेशानी हुाना है।

(४) अनयमनापता—इस प्रणाली में समय के अनुसार परिवर्तन करने की क्षमता का अभाव होता है। अनेक बार यह देश में आकस्मिक परिस्थितियों से—न आवश्यकताओं के अनुसार अपने को व्यवस्थित नहीं कर पाते। यदि कभी दुभाग्य से कोई अयोग्य व्यक्ति राष्ट्रपति बन जाय तो उसके पूरे कार्यकाल तक जनता का उसके अयोग्य शासन व अधीन रहना पड़ता है। इस सम्बन्ध में बेजहॉट लिखता है, 'आप पहले से ही अपने शासन की स्थिर कर लेते हैं और चाहे वह अनुकूल हो या न हो, चाहे वह ठीक प्रकार से काम करे या न करे, चाहे आप उसे चाहे या न चाहें, कानून के अनुसार आपको उसे काममें रखना होगा।'

(५) प्रशासनिक एकता के सिद्धांत के विरुद्ध—कुशल शासन संचालन के लिये प्रशासन में मानव शक्ति की भाँति एकता और पारस्परिक निर्भरता आवश्यक है। अध्यक्षतात्मक शासन इस सिद्धांत के विरुद्ध है यह शक्ति पुनर्करण के दृष्टि से सिद्धान्त पर आधारित है। परिणामस्वरूप विलोमों के मन्त्रों में, "इसमें उत्तरदायित्व तथा सत्ता अनेक अंगों में विभाजित रहता है। इन अंगों में एक दूसरे के प्रति ईर्ष्या बनी रहती है और परस्पर सहयोग अत्यधिक नष्ट हो जाता है। शक्ति-पुनर्करण के कारण व्यवहार में विभिन्न शासन अंगों के बीच सगढ़े अवस्थाएँ होती हैं।

(६) वैदेशिक सम्बन्धों के संचालन में अकुशल—अध्यक्षात्मक शासन-व्यवस्था में राष्ट्रपति द्वारा अपनाया गया विदेश-नीति का विधानपालिका का समर्थन प्राप्त करना आवश्यक होता है। कई बार ऐसा ज़रूर आते है जब विदेश-नीति के मानकों को नकार

कायपालिका और विधानपालिका में मतभेद खड़े हो जाते हैं जिसका प्रभाव समूचे देश और अनेक बार विश्व पर पड़ता है। राष्ट्रपति विल्सन का उदाहरण सामने है जिनके चौदह सूत्री कार्यक्रम के अंतर्गत १९१९ में राष्ट्रसंघ की स्थापना हुई, लेकिन वहाँ की सीनेट ने उन्हें समुक्त राज्य अमेरिका को राष्ट्रसंघ का सदस्य बनाने की अनुमति नहीं दी। इस सम्बन्ध में जान लेने लिखा है 'सीट का सीनेट में जाना एक बल का अखाड़े में उतरने के समान है। कोई नहीं कह सकता कि अंतिम प्रहार कब और कैसे होगा—लेकिन एक बात निश्चित रहती है—वह अखाड़े से जीवित नहीं आयेगा।'

(७) अच्छे कानून के निर्माण में बाधा—अध्यक्षात्मक शासन-व्यवस्था का एक दोष यह भी है कि इसमें अच्छे कानूनों का निर्माण सरलता से नहीं हो पाता। यदि कायपालिका चाहती है कि कोई कानून जल्दी बन जाय क्योंकि वह देश के लिये विद्यमान परिस्थितियों में उपयोगी है और विधानपालिका नहीं चाहती तो ऐसे कानून का जल्दी बनना मुश्किल हो जाता है।

(८) राजनीतिक दल कम सक्रिय होते हैं—अध्यक्षात्मक शासन-व्यवस्था में राजनीतिक दल केवल चुनाव के समय जागते हैं, बाकी समय में वे सोते रहते हैं। कायपालिका और विधानपालिका दोनों का कार्यकाल निश्चित होने के कारण कोई एक दूसरे का कुछ बिगाड़ नहीं पाता। इसलिये राजनीतिक दल न तो जनता में राजनीतिक चेतना जगाने का कार्य करते हैं और न उसकी समस्याओं पर गंभीरता से सोचते विचारते हैं।

(९) 'कायपालिका का अनुचित हस्तक्षेप—इस शासन-व्यवस्था में न्यायपालिका अनुचित रूप से कानूनों के निर्माण में हस्तक्षेप करने लगती है। सामान्यतः कानून के पास होने के बाद उनके औचित्य को 'न्यायालय में चुनौती दी जाती है। 'न्यायपालिका का निणय ही उसके भविष्य का निर्धारण करता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में यह हस्तक्षेप इतना बढ़ गया कि सर्वोच्च न्यायालय को विधानपालिका का तृतीय सदन कहा जाने लगा। वहाँ यह धारणा आम हो गई है कि संविधान यह है जो 'न्यायाधीश बनाते हैं।

(१०) छोटे देशों के लिये अनुपयुक्त—अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था को छोटे देशों के लिये अनुपयुक्त बताया जाता है। यह व्यवस्था उन राज्यों के लिये ही उपयुक्त मानी जाती है जो आकार की दृष्टि से बड़े और जाति, भाषा व संस्कृति की दृष्टि से विभिन्नता से पूर्ण हैं। ग्राहस की राय है कि 'संसदीय शासन परिमित आकार वाले देशों के लिये विविध प्रकार से लाभकारी है, अध्यक्षतात्मक शासन तुरन्त कार्यवाही के लिये नहीं परन्तु मर्यादा के लिये बनाया जाता है। किन्तु यह बड़े क्षेत्र तथा छोटे जनसंख्या वाले देशों जैसे अमेरिका तथा जर्मनी के लिये अधिक उचित है।'

क्या अध्यक्षतात्मक शासन भारत के लिये उपयुक्त है ?

पिछले दो दशकों से अधिक काल के संसदीय प्रणाली के अनुभव लोगों के लिये उत्साहजनक नहीं रहे हैं। उनकी मान्यता है कि संसदीय

निय अनुरूप्युक्त है। यहाँ अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था की स्थापना की जानी चाहिये। अपने मत के समर्थन में ऐसे लोग मुख्यतः संसदीय प्रणाली के उन दोषों का उल्लेख करते हैं जिनकी पिछले पृष्ठों में चर्चा की जा चुकी है। ब्रिटेन तथा बर्तुय आम जनता (१९६७) के उपरांत विभिन्न राज्यों में राजनीतिक स्थिरता को देखते हुए, मन्त्रियों को लापरवाही और अयोग्यता को देखते हुए तथा वास्तविक कार्यपालक, प्रधानमंत्री या मन्त्रिमन्त्री, की सम्पूर्ण शक्ति का सम आपसी मगझा को सुलझाने में व्यतीत होते देखकर अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली की मांग उठायी जाती रही है। इसे बाइल के उस तर्क से भी समर्थन मिलता है कि विभिन्नताओं से मुक्त बड़े राज्य के लिये अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली उपयुक्त है।

लेकिन गम्भीरता से देखने पर अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली की तुलना में संसदात्मक व्यवस्था भारत के लिये कहीं अधिक श्रेष्ठ है। प्रथम, भारत एक विकासशील देश है, हमें ऐसी सरकार चाहिये जिसमें समय के अनुकूल परिवर्तन करने की आवश्यकता हो। दूसरे, आवायमन के साधन और जनमत निर्माण के साधन अधिक विकसित न होने के कारण इस देश में राजनीतिक चेतना के जनरल के लिये जन प्रतिनिधियों और जनता के मध्य विशेष सम्पर्क की आवश्यकता है। तीसरे, विज्ञान पालिका का कार्यपालिका पर अंकुश होने के कारण यहाँ की कार्यपालिका जनमत की अवहेलना नहीं कर सकती। जहाँ तक देश की ऐतिहासिक परम्पराओं का प्रश्न है वे भी संसदीय शासन के पक्ष में हैं। राष्ट्रीय मान्योत्सव के काल में भारत में संसदीय शासन की स्थापना हो हमारा स्वयं या और हमारा नेतृत्व भी शासन व्यवस्था की इसी सीमा में सीमित हुआ है।

उपर्युक्त कारणों को देखते हुए भारत में अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था से अधिक आशा करना गलत है। यह सत्य है कि स्थायित्व अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था का लक्षण है लेकिन भारत में तो स्थायित्व राजनीतिक नेताओं का चरित्र है। एक बार सत्ता में आने के बाद वे बार-बार पाँच वर्ष की तो बात ही क्या, आजन्म अपनी कुर्सी से चिपके रहना चाहते हैं। कई बार उनकी मृत्यु के उपरांत उनके बीबी-बच्चे उनकी गद्दी पर कब्जा कर लेते हैं। यही देश की सबसे बड़ी समस्या है। बिकल होने पर भी लोग गद्दी नहीं छोड़ते। अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था में तो उन्हें गद्दी पर बने रहने का कामूनी लाइसेंस भी मिल जायेगा। रही बात संकटकाल में विशाल देश के लिये अध्यक्षात्मक शासन के उपयोगी होने की बात, तो यहाँ का समाज इतना लचीला है कि उसने संकटकाल में अपने आप ही सरकार को बिना राज का बादशाह बनाया। आपात्काल के नाम पर सरकार जो भी करती है लोग इसे अपना प्रारब्ध मानकर स्वीकार करते चले जाते हैं।

संसदात्मक व्यवस्था कम से कम अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था की तुलना में अधिक लोकतन्त्रवादी तो है ही। इसमें व्यवस्थापिका और कार्यपालिका में सहयोग होता है और कार्यपालिका हर बल जनमानी नहीं कर सकती। अपने इसी गुण के कारण यह विश्व में आज सर्वाधिक लोकप्रिय प्रणाली बनी हुई है। यदि इसके व्यावहारिक



बुद्ध तथा अरस्तू के समय से इस बारे में विवाद रहा है कि सर्वश्रेष्ठ शासन पद्धति कौन सी है। राजतन्त्र एवं उसके विकृत रूप अधिनायकतन्त्र, जम, सम्पत्ति अथवा बुद्धि का कुलीनतन्त्र तथा प्रत्यक्ष या परोक्ष अथवा छिपित राजतन्त्रात्मक या गणतन्त्रात्मक लोकतन्त्र—इन तीनों शासन-पद्धतियों के प्रबल समर्थक एवं प्रबल विरोधी हुए हैं। अनुभव से यह सिद्ध हुआ है कि प्रत्येक शासन-पद्धति में गुण एवं दोष दोनों विद्यमान हैं तथा कोई एसी शासन पद्धति नहीं होती जो समस्त देशों एवं समस्त जातों के लिये अनुकूल सिद्ध हो सके।  
—गुरुमुख निहास सिंह

राज्य की सम्प्रभुता कहीं निहित है, इस आधार पर शासन-व्यवस्थाओं को सामान्यतः तीन प्रकार से वर्गीकृत किया जाता है—राजतन्त्र (Monarchy), कुलीनतन्त्र (Aristocracy) तथा जनतन्त्र (Democracy)। इस अध्ययन में इन्हीं तान् व्यवस्थाओं के विभिन्न पक्षों का अध्ययन किया जायेगा।

### राजतन्त्र (Monarchy)

जहाँ राज्य की सम्पूर्ण शासन शक्ति किसी एक व्यक्ति के पास हो और वही उसका प्रयोग करता हो, उस शासन प्रणाली को राजतन्त्र, नृपतन्त्र या एकतन्त्र कहते हैं। यह व्यवस्था सबसे पुरानी है। विश्व के प्रायः सभी देशों में किसी-न किसी समय राजतन्त्र प्रचलित था। अरस्तू ने इस श्रेष्ठ प्रकार की शासन व्यवस्था बताया है। यद्यपि आधुनिक युग में जनतन्त्र के विकास ने राजतन्त्र के विरुद्ध जनमत जागृत करने में सफलता पायी है, तथापि हम अभी तक चन्द्रगुप्त विक्रमादित्य व अकबर जैसे शासकों का नाम गर्व और सम्मान की भावना से लेते हैं।

#### परिभाषा व अर्थ

असौनेक के शब्दों में राजतन्त्र 'एक एसी सरकार है जिसमें एक व्यक्ति की नीतिक इच्छा को प्रमुख स्थान प्राप्त हो तथा इसकी मुख्य विशेषता यह है कि राजा (monarch) राज्य की सर्वोच्च शक्ति प्रकट करने में समर्थ हो।'<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Jellinek defines monarchy as a government by a single physical will and its essential characteristic is the competence of the monarch to express the highest power of the State



मानर के अनुसार, "अपने व्यापक अर्थ में कोई सरकार जिसमें सर्वोच्च और अंतिम सत्ता एक व्यक्ति के हाथों में हो राजतन्त्र है।"

ब्राइस ने इसे वह व्यवस्था बताया है "जिसमें राजा की व्यक्तिगत इच्छा स्थायी रूप से प्रभावशाली होती है और शासन में, अन्तिम रूप से, निर्णायक तत्त्व के रूप में कार्य करती है।"

राजतन्त्र की सबसे अच्छी व्याख्या गटिस ने की है। उसके शब्दों में, 'ऐसी सरकार जिसमें सर्वोच्च व अंतिम सत्ता एक ही व्यक्ति के हाथों में हो, तो वह राजतन्त्र होगा, चाहे उसमें राजा ने अपना पद शक्ति के बल पर प्राप्त किया हो, या वह चुना गया हो, या उसे पतक उत्तराधिकार द्वारा प्राप्त किया हो। (लेकिन) यदि राजा नाम मात्र के लिये राज्य का प्रमुख हो और सरकार की वास्तविक शक्तियाँ दूसरों के द्वारा प्रयोग की जाती हों, तो शासन वास्तव में राजतन्त्र की अपेक्षा कुलीनतन्त्र या लोकतन्त्र ही है। निश्चित अर्थों में, राजतन्त्र अभी विद्यमान रहता है जबकि राज्य के प्रमुख की इच्छा निरन्तर प्रभावशाली रहती हो तथा अन्त में सरकार के संचालन में सबप्रमुख तत्त्व के रूप में कार्य करती हो।"

निष्कर्ष रूप में कह सकते हैं कि राजतन्त्र कहलाने के लिये चार बातें जरूरी हैं—(१) सत्ता एक व्यक्ति के हाथों में हो, (२) वह स्वयं ही उसका प्रयोग करता हो, (३) उसकी इच्छा शासन-संचालन का प्रमुख तत्त्व हो, तथा (४) वह अत्याचारी न हो, क्योंकि अत्याचारी होने पर राजतन्त्र अधिनायकतन्त्र में बदल जायेगा।

## राजतन्त्र के प्रकार (Kinds of Monarchy)

राजतन्त्र का वर्गीकरण निम्नांकित आधार पर किया जाता है —

वशानुगत या निर्वाचित (Hereditary or Elective)—जहाँ राजा की नियुक्ति ज्येष्ठाधिकार कानून (Law of Primogeniture) के अनुसार होती है, अर्थात् बाप के मरने पर उसकी ज्येष्ठ सन्तान (विशेषतः पुत्र) को गद्दी पर बठाया जाता है वहाँ का राजतन्त्र वशानुगत कहलाता है। प्राचीन भारत में वशानुगत राजतन्त्र था। मगध के राजा राजसिंहासन के अधिकारी इसलिये होते थे, क्योंकि उनका जन्म मगध के राजवंश में हुआ था। नेपाल, सऊदी अरब, ईरान, ईथोपिया आदि देशों में अभी तक वशानुगत राजतन्त्र विद्यमान है।

निर्वाचित राजतन्त्र में राजा का चुनाव जनता की एक समिति द्वारा उसके जीवनकाल के लिये होता है। एक राजा के मरने पर समिति स्वयं नये राजा का चुनाव करती है। रोम के प्राचीनतम राजा निर्वाचित हुआ करते थे। प्राचीन इंग्लैंड में भी यह प्रथा विद्यमान थी। भारत के अफगान सुलतान भी अपनी गद्दी के लिये

2. Garner *Political Science and Government* p 279

3. Bryce, *Modern Democracies* Vol II p 535

4. Gettell *Political Science* p 195

बुद्ध तथा अरस्तू के समय से इस बारे में विचार रहा है कि सर्वोच्च शासन पद्धति कौन सी है। राजतन्त्र एवं उसके विरुद्ध रूप अधिनायकतन्त्र, जन, सम्प्रति अथवा बुद्धि का कुलीनतन्त्र तथा प्रत्यक्ष या परोक्ष लक्ष्य सीमित राजतन्त्रात्मक या गणतन्त्रात्मक शासित्व—इन तीनों शासन-पद्धतियों में प्रत्यक्ष समर्थक एवं प्रत्यक्ष विरोधी हुए हैं। अनुभव से यह सिद्ध हुआ है कि प्रत्येक शासन-पद्धति में गुण एवं दोष दोनों विद्यमान हैं तथा कोई एसी शासन पद्धति नहीं होती जो समस्त देशों एवं समस्त राज्यों के लिये अनुकूल सिद्ध हो सके।<sup>1</sup>

—मुहम्मद निहाल सिंह

राज्य की सम्प्रभुता कहीं निहित है, इस आधार पर शासन-व्यवस्थाओं को सामान्यतः तीन प्रकार से वर्गीकृत किया जाता है—राजतन्त्र (Monarchy), कुलीनतन्त्र (Aristocracy) तथा जनतन्त्र (Democracy)। इस अध्ययन में इन्हीं तीन व्यवस्थाओं के विभिन्न पक्षों का अध्ययन किया जायगा।

### राजतन्त्र (Monarchy)

जहाँ राज्य की सम्पूर्ण शासन शक्ति किसी एक व्यक्ति के पास हो और वही उसका प्रयोग करता हो, उस शासन प्रणाली को राजतन्त्र, नृपतन्त्र या एकतन्त्र कहा है। यह व्यवस्था सबसे पुरानी है। विश्व के प्रायः सभी देशों में किसी-न किसी रूप में राजतन्त्र प्रचलित था। अरस्तू ने इसे श्रेष्ठ प्रकार की शासन व्यवस्था बताया है। पछि आधुनिक युग में जनतन्त्र के विकास ने राजतन्त्र के विरुद्ध जनमत जागृत करने में सफलता पायी है, तथापि हम अभी तक चांद्रगुप्त विक्रमादित्य व अकबर जैसे शासकों का नाम गर्व और सम्मान की भावना से लेते हैं।

#### परिभाषा व अर्थ

अतोनेक क शब्दों में राजतन्त्र 'एक एसी सरकार है जिसमें एक व्यक्ति की नीतिक इच्छा को प्रमुख स्थान प्राप्त हो तथा इसकी मुख्य विषयता यह है कि राजा (monarch) राज्य की सर्वोच्च शक्ति प्रकट करने में तत्पर हो।'<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Jellinek defines monarchy "as a government by a single physical will and its essential characteristic is the competence of the monarch to express the highest power of the State."

गानर के अनुसार, “अपने व्यापक अर्थ में कोई सरकार जिसमें सर्वोच्च और अंतिम सत्ता एक व्यक्ति के हाथों में हो राजतन्त्र है।”<sup>2</sup>

ब्राइस ने इसे वह व्यवस्था बताया है “जिसमें राजा की व्यक्तिगत इच्छा स्यादी रूप से प्रभावशाली होती है और शासन में, अन्तिम रूप से, निर्णायक तत्त्व के रूप में कार्य करता है।”<sup>3</sup>

राजतन्त्र की सबसे अच्छी व्याख्या गेटिल ने की है। उसके शब्दों में, ‘एसी सरकार जिसमें सर्वोच्च व अन्तिम सत्ता एक ही व्यक्ति के हाथों में हो, तो वह राजतन्त्र होगा, चाहे उसमें राजा ने अपना पद शक्ति के बल पर प्राप्त किया हो, या वह चुना गया हो, या उसे पतक उत्तराधिकार द्वारा प्राप्त किया हो। (लेकिन) यदि राजा नाम मात्र के लिये राज्य का प्रमुख हो और सरकार की वास्तविक शक्तियाँ दूसरों के द्वारा प्रयोग की जाती हो, तो शासन वास्तव में राजतन्त्र की अपेक्षा कुलीनतन्त्र या लोकतन्त्र ही है। निश्चित अर्थों में, राजतन्त्र तभी विद्यमान रहता है जबकि राज्य के प्रमुख की इच्छा निरन्तर प्रभावशाली रहती हो तथा अन्त में सरकार के संचालन में सबप्रमुख तत्त्व के रूप में कार्य करता हो।’<sup>4</sup>

निष्कर्ष रूप में कह सकते हैं कि राजतन्त्र कहलाने के लिये चार बातें जरूरी हैं—(१) सत्ता एक व्यक्ति के हाथों में हो, (२) वह स्वयं ही उसका प्रयोग करता हो, (३) उसकी इच्छा शासन-संचालन का प्रमुख तत्त्व हो, तथा (४) वह अत्याचारी न हो, क्योंकि अत्याचारी होने पर राजतन्त्र अधिनायकतन्त्र में बदल जायेगा।

## राजतन्त्र के प्रकार (Kinds of Monarchy)

राजतन्त्र का वर्गीकरण निम्नांकित आधार पर किया जाता है —

वशानुगत या निर्वाचित (Hereditary or Elective)—जहाँ राजा की नियुक्ति ज्येष्ठाधिकार कानून (Law of Primogeniture) के अनुसार होती है, अर्थात् बाप के मरने पर उसकी ज्येष्ठ सन्तान (विशेषतः पुत्र) को गद्दी पर बठाया जाता है वहाँ का राजतन्त्र वशानुगत कहलाता है। प्राचीन भारत में वशानुगत राजतन्त्र था। मगध के राजा राजसिंहासन के अधिकारी इसलिए होते थे, क्योंकि उनका जन्म मगध के राजवंश में हुआ था। नेपाल, सऊदी अरब, ईरान, ईथोपिया आदि देशों में अभी तक वशानुगत राजतन्त्र विद्यमान है।

निर्वाचित राजतन्त्र में राजा का चुनाव जनता की एक समिति द्वारा उसके जीवनकाल के लिये होता है। एक राजा के मरने पर समिति स्वयं नया राजा का चुनाव करती है। रोम के प्राचीनतम राजा निर्वाचित हुआ करते थे। प्राचीन इंग्लैंड में भी यह प्रथा विद्यमान थी। भारत के अफगान मुलतान भी अपनी गद्दी के तभी

2. Garner *Political Science and Government* p. 279

3. Bryce, *Modern Democracies* Vol II p. 535

4. Gettell *Political Science* p. 195

हकदार होते थे जबकि उन्हें विविध अफगान सरदारों की सदिच्छा और समर्थन प्राप्त हो ।

निरकुश या सीमित (Absolute or Limited) — निरकुश राजतन्त्र में शासक की इच्छा ही कानून होती है । उसकी सत्ता अनंत, असीम और अन्तिम होती है । उसके कार्यों में कोई रुकावट नहीं डाल सकता । लेकिन यह जरूरी नहीं कि निरकुश राजतन्त्र बुरा ही हो । इतिहास में ऐसे अनेक उदाहरण हैं जबकि निरकुश शासकों ने जनता के हितों का ध्यान में रखकर ही शासन किया है । इनका अभिप्राय सिर्फ यह है कि निरकुश राजतन्त्र में शासक की इच्छा पर अकुश रखने वाली कोई सत्ता नहीं है । सत्ता नहीं होती । रूस और तुर्की के पुराने राजा निरकुश थे । ब्रिटेन के स्टुअर्ट, भारत के मुगल और फ्रांस के बर्बो वंश के शासक भी निरकुश थे ।

सीमित राजतन्त्र में राजा की शक्ति को किसी विधान, परम्परा, प्रथा या जनता की सभा द्वारा सीमित कर दिया जाता है । राजा वास्तविक शासक न होकर केवल नाममात्र का शासक होता है । सीमित राजतन्त्र का सर्वोत्तम उदाहरण ब्रिटेन है जहाँ सद्धान्तिक रूप से तो राजा शासन का प्रमुख है लेकिन व्यवहार में उसकी शक्तियों का प्रयोग कौन स सभा के बहुमत दल के सदस्यों से बनी मन्त्रिपरिषद् करती है ।

### राजतन्त्र के गुण (Merits of Monarchy)

राजतन्त्र के गुण दोष की विवेचना करते हुए हमें निरकुश और सीमित राजतन्त्रों को अलग अलग रखना चाहिये, क्योंकि सीमित राजतन्त्र 'जनतन्त्र' का ही एक स्वरूप है । यहाँ जिन गुण दोषों की चर्चा की जायेगी वे मुख्यतः निरकुश राजतन्त्र के ही गुण-दोष हैं । सीमित राजतन्त्र के गुण-दोष वे ही हैं जो जनतन्त्र के अंतर्गत इसी अध्याय में आगे बताये गये हैं ।

(१) सामाजिक हित में सहायक — राजा ने विज्ञा है कि 'राजतन्त्र' मनुष्यों के हित और कल्याण की दृष्टि से अधिक उपयोगी होते हैं, क्योंकि राजा को इसके कोई लाभ नहीं होता कि वह बुरे या हानिकारक कानूनों का निर्माण करे या 'जनता' पर इस प्रकार शासन करे जो उनके अपने हित के लिये न हो । राजा दलबन्दी से ऊपर होता है । उसका वापकाल चुनाव या किसी राजनीतिक दल की कृपा पर निर्भर नहीं होता । वह निसर्गोचर यथाशक्ति निष्पक्ष होकर जनता के हितों का ध्यान में रखकर ही सन चलाता है ।

(२) शान्ति व व्यवस्था में सहायक — राजतन्त्र में शासन की सम्पूर्ण शक्ति ही व्यक्ति के हाथ में केन्द्रित होने के कारण राज्य में शान्ति व व्यवस्था बनाये रखना अधिक सरल होता है । किसी समस्या पर मतभेद या वाद विवाद की गुंजाइश नहीं होती । एक सनापति की भाँति शासक स्वयं देश के लिये अपनी भूमि-भूमि से निष्पक्ष होता है । अतः शासन में न तो निष्क्रियता आती है और न विरोध उत्पन्न होता है ।

(३) शासन सगठन सरल — राजतन्त्र का सगठन व स्वरूप बहुत सरल होता

है। जनता जानती है कि उसका शासक कौन है और उसे किसकी आज्ञा का पालन करना है। ससदीय जनतन्त्र की जटिलता राजतन्त्र में नहीं पायी जाती। यह व्यवस्था कम खर्चीली है, इसमें चुनाव आदि का झगड़ भी नहीं होता।

१. (४) शासन में स्थायित्व और दृढ़ता—राजतन्त्र अधिक स्थिर और दृढ़ होता है। जनतन्त्र की तरह राजतन्त्र में प्रति चार या पाँच वर्ष बाद चुनाव नहीं होते। न तो बार बार सरकारें बदलती हैं और न उनकी नीतियाँ। विभिन्न राजनीतिक दलों के पारस्परिक विरोध और उनकी गुटबन्दी से भी जनता को छुटकारा मिल जाता है। सम्बन्धित एक ही राजा के विद्यमान रहने के कारण शासन में स्थिरता आती है और शीघ्र परिवर्तन नहीं होते।

२. (५) देश की सर्वांगीण उन्नति में सहायक—राजतन्त्र में एकता, स्थायित्व और दृढ़ता होने से देश में कला, विज्ञान, साहित्य और अर्थव्यवस्था के विकास के लिये समुचित अवसर मिलता है। "अच्छे राजतन्त्र में," ह्यूम के शब्दों में, 'सम्पत्ति सुरक्षित रहती है, उद्योग प्रगति को प्रोत्साहन मिलता है, कला की उन्नति होती है और राजा अपनी प्रजा के बीच इस प्रकार रहता है जैसे पिता अपने बच्चों के बीच में रहता हो।' इस कथन की पुष्टि ग्राइस के उक्त वाक्य से हो सकती है कि "सत्रहवीं और अठारहवीं शताब्दियों में विविध यूरोपीय देशों में ऐसे अनेक सुधार हुए जिन्हें शक्तिशाली राजतन्त्र के अतिरिक्त अन्य कोई ताकत सम्पन्न नहीं कर सकती थी।"

३. (६) विकासशील समाज के लिये विशेष उपयोगी—जिन देशों की जनता शिक्षित व उन्नत नहीं होती तथा अपने उत्तरदायित्वों को भलीभाँति नहीं समझती उनका लिये राजतन्त्र श्रेष्ठ व्यवस्था है। जान स्टुअर्ट मिल लिखता है कि "असम्बन्धित मनुष्यों के साथ व्यवहार करने के लिये राजतन्त्र ही सवधा उपयुक्त है। हाँ! उसका उद्देश्य यह होना चाहिये कि असम्बन्धित मनुष्यों को उन्नत और सम्बन्धित बनाया जाय।" वह आगे लिखता है कि "जब तक मानव समाज इस दशा को प्राप्त न कर ले कि वह स्वतन्त्रतापूर्वक विचार और तर्क वितर्क द्वारा अपनी उन्नति करने में समर्थ हो जाय, तब तक उसके लिये स्वतन्त्रता का सिद्धांत प्रयुक्त नहीं हो सकता। उस समय तक उसके लिये यही एक भाग है कि वे अकबर या शालमंगन जैसे राजा की आज्ञाओं का आज्ञाकारी पालन करते रहें।"

४. (७) अनुभव का लाभ—जनतन्त्र, 'नौसिखियों का शासन' होता है। रोज रोज मन्त्री बदलते रहते हैं और उनकी नियुक्ति का आधार योग्यता नहीं, राजनीतिक गुटबन्दी होता है। इस विनश्वर राजतन्त्र में एक राजा अपने सम्पूर्ण जीवनकाल में अपने पद पर बने रहने के कारण अनुभवहीन हो जाता है। देश को शासक के प्रशासनिक अनुभव का लाभ केवल राजतन्त्र में ही मिलता है। उदाहरण के लिये, इंग्लैंड की महारानी विक्टोरिया और भारत के मुगल सम्राट् अकबर का नाम लिया जा सकता है जिनके शासनकाल में उनके प्रशासनिक अनुभव के कारण ही अनेक महत्वपूर्ण सामाजिक और राजनीतिक गुत्थियाँ सुलझायी जा सकी थी।

(८) संकटकाल में विशेष उपयोगी—शासन सत्ता एक ही स्थान पर केन्द्रित



व्यक्ति का लेने होत है। वह कितना ही योग्य, दूरदर्शी और पण्डित क्या न हो, निणय अनेक बार उसक भी गलत हो सकते हैं। अतः यह कहना ठीक है कि "बुद्धिमानों को एक समा सदब सर्वाधिक बुद्धिमान से अधिक बुद्धिमान होती है।"

(५) स्वशासन का जमाव—बाइस के विचार से सबसे अच्छा शासन स्वशासन है। लेकिन राजतंत्र में स्वशासन के लिये स्थान नहीं रहता, इससे राज्य की प्रगति का माग अवरोध हो जाता है। गानर लिखता है कि 'जिस सरकार में जनता हाथ न बटाती हो उसे हम आदर्श सरकार कदापि नहीं कह सकते।'

(६) आर्थिक विषमता की जननी—राजतंत्र में राजा और उसके दरबारियों के पास घन दौलत की कमी नहीं रहती, लेकिन साधारण जनता की हालत बहुत गिरा हुई होती है। ऐसी आर्थिक विषमता समाज में असंतोष का कारण बनती है, जिस आधुनिक युग में स्वीकार नहीं किया जा सकता।

(७) विद्रोह और युद्ध की आशंका—राजतंत्र में अत्याचारी शासक से छुटकारा पाने का कोई संवैधानिक उपाय नहीं होता, अतः राजशाही में पड़ोस चलत रहते हैं। असन्तुष्ट अधिकारी और जनता राजतंत्र से छुटकारा पाने के लिये हिंसा और युद्ध का सहारा लेती है। पुरानी लोक-कथाओं में राजतंत्र के विरुद्ध पड़ोस और विद्रोह का प्रसंग भरे पड़े हैं।

(८) साम्राज्यवाद का पोषक—राजतंत्र में अपने देश की सीमाओं के विस्तार की स्वाभाविक प्रवृत्ति होती है, यह साम्राज्यवाद की जन्म देती है। रामचन्द्र जैसे उदार और न्यायशाली राजा भी अश्वमेध यज्ञ के चक्कर में पड़े थे। इससे स्पष्ट है कि राजतंत्र एक रुढ़िवादी शासन व्यवस्था है। यह विश्व शान्ति और एकता के लिए घातक है।

## अधिनायकतंत्र (Dictatorship)

अधिनायकतंत्र राजतंत्र का भ्रष्ट (perverted) रूप है। राजतंत्र और अधिनायकतंत्र में निम्नांकित आधार पर भेद किया जा सकता है —

प्रथम, राजतंत्र सामान्य रूप से वशानुगत होता है, लेकिन अधिनायकतंत्र में उत्तराधिकार का नियम लागू नहीं होता।

दूसरे, राजतंत्र में शासनाधिकारी जनता की किसी सभा के समक्ष उत्तरदायी हो सकते हैं, जसा ब्रिटन के सीमित राजतंत्र में है अथवा भारत के प्राचीन राजतंत्रों में था, लेकिन अधिनायकतंत्र में शासक अपने कार्यों के लिये किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होता।

तीसरे, दोनों में मुख्यतः एक ही व्यक्ति का शासन होता है। लेकिन जहाँ राजतंत्र में शासक मूलतः जनता के हितों को ध्यान में रखकर शासन चलाता है। अधिनायकतंत्र में शासक की रुचि अपने निजी स्वार्थों में होती है और वह निर-अपनों गद्दी को बनाय रखने की फिक्र में लगा रहता है।

घोषे, राजतन्त्र में कानून निश्चित होते हैं, लेकिन अधिनायकतन्त्र में कानून निश्चित नहीं होते। तानाशाह (अधिनायक) आदेश या राजाशा जारी करके ही शासन चलाता है।

## परिभाषा

फोर्ड के शब्दों में, “राज्याध्यक्ष द्वारा असाधारण वधानिक (extralegal) सत्ता प्राप्त कर लेना अधिनायकतन्त्र है।”<sup>6</sup>

न्यूमन के अनुसार, “अधिनायकतन्त्र से हमारा अभिप्राय एक व्यक्ति अथवा व्यक्तियों के समूह के शासन से है जो राज्य में सत्ता पर बलपूर्वक अधिकार कर लेते हैं, और उसका निर्वाह रूप से प्रयोग करते हैं।”<sup>7</sup>

सोल्टाऊ के विचार से यह “एक व्यक्ति का शासन होता है जो अपने पद को मुख्यतः बल परम्परा से प्राप्त नहीं करता, अथवा शक्ति या सहमति—सामान्यतः दोनों के संयोग से प्राप्त करता है। उसके पास पूर्ण सम्प्रभुता होनी चाहिये जिसका प्रयोग वह कानूनों की अपेक्षा मनमाने आदेश जारी करके करे।”<sup>8</sup>

एल्फ्रेड कॉबन के शब्दों में, “अधिनायकतन्त्र उस एक व्यक्ति का शासन होता है जिसने अपना पद मुख्यतः उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त नहीं किया हो, अथवा बल प्रयोग या सहमति से और साधारणतः दोनों के योग से प्राप्त किया हो। उसके पास निरंकुश सम्प्रभुता हो अर्थात् सम्पूर्ण राजनीतिक शक्ति का स्रोत उसकी इच्छा में होना चाहिये और वह असंमित हो। उसे इस शक्ति का प्रयोग मनमाने कानून के रूप में नहीं बरत आदेश के रूप में करना चाहिये, तथा अन्त में यह किसी सत्ता द्वारा सीमित न हो, क्योंकि ऐसी रुकावटें निरंकुश राज्य के लिये असंगत होंगी।”<sup>9</sup>

## अभ्युदय और विकास

शासन व्यवस्था के रूप में अधिनायकतन्त्र उतना ही पुराना है जितना राजतन्त्र। प्राचीन यूनान में राज्य को सड़क से बचाने के लिये सैनिकीय शक्ति की आवश्यकता थी, जिसे वह अधिनायक बन गया। रोम के सुला, जूलियस, सीज़र तथा आगस्तस, फ्रांस का नपोलियन बोनापार्ट तथा ईरान का नादिरशाह अधिनायकों के अच्छे उदाहरण हैं। आधुनिक युग में अधिनायकतन्त्र का अभ्युदय मुख्यतः प्रथम महायुद्ध के बाद हुआ है। प्रथम महायुद्ध ‘विश्व को जनतन्त्र के लिये सुरक्षित रखने’ के उद्देश्य से हुआ था। युद्ध की समाप्ति के बाद यूरोप के बहुत से राज्यों में जनतन्त्र की स्थापना हुई, परन्तु जनतन्त्रवाद की यह सहर अधिक दिना तक टिकी नहीं रह सकी। बर्साय संधि की व्यायामूलक शर्तों, युद्ध से उत्पन्न होने वाले

6 Ford *Dictatorship in the Modern World* p 27

7 F Newmann, *The Democratic and Authoritarian State* p 233

8 R H Soltau *An Introduction to Politics* p 286

Alfred Cobban *Dictatorship* p. 16



आर्थिक संकटों, युद्धोत्तर जनतंत्रीय सरकारों द्वारा अपने देश की समस्याओं को सुलझाने में अयोग्यता प्रदर्शित करने, जनता के उदासीन दृष्टिकोण, राष्ट्रसंघ की दुर्बलताओं, विभिन्न दशा में असामान्य प्रतिभासम्पन्न व्यक्तियों के उत्थान आदि कारणा-  
से यूरोप के अनेक देशों का जनता का विश्वास जन प्रतिनिधि संस्थाओं से उठ गया  
और वहाँ यह भाव जोर पकड़ने लगी कि जनतन्त्र मनुष्यों के सामाजिक हित और  
राष्ट्रीय विकास के लिये अपर्याप्त है। फलस्वरूप यूरोप के कई देशों में अधिनायकवादी  
क्रान्तियाँ हुईं और १९२१ में तुर्की में मुस्तफा कमाल पाशा के नेतृत्व में, १९२२ में,  
इटली में, बेनिटो मुसोलिनी के नेतृत्व में, जर्मनी में, १९३३ में, हिटलर के नेतृत्व में,  
१९२३ में, स्पेन में, फ्रांस में डी रिबरा के नेतृत्व में, १९२६ में, पुतगल में, जनरल  
कारमोना के नेतृत्व में, तथा १९२६ में, युगोस्लाविया में सम्राट अलेक्जण्डर के नेतृत्व  
में अधिनायकवादी सरकारों की स्थापना हुई।

### आधुनिक अधिनायकवाद की विशेषताएँ (Features of Modern Dictatorship)

आधुनिक अधिनायकवाद का दशन हम फ्रोंको, अयूब या याहया खाँ की सैनिक  
सत्ताशाही, मुसोलिनी के फासीवाद अथवा हिटलर के नाज़ीवाद आदि के रूप में हाता-  
है। बाह्य रूप से ये व्यवस्थायें चाहे कितनी ही भिन्न क्यों न हों इनमें वे सम्पूर्ण तत्त्व  
विद्यमान हैं जो किसी व्यवस्था के अधिनायकतन्त्र कहलाने के लिये आवश्यक होते हैं।  
लेकिन ये आधुनिक अधिनायकवादी व्यवस्थायें प्राचीन अधिनायकतन्त्रों से भिन्न हैं।  
अब इनके चरित्र और स्वरूप को समझने के लिये आधुनिक अधिनायकतन्त्र की  
निम्नांकित विशेषताओं की जानकारी प्राप्त करना आवश्यक है —

(१) सर्वाधिकारवादी—आधुनिक अधिनायकवादी शासन सर्वाधिकारवादी  
(Totalitarian) होता है। नागरिक जीवन का कोई भी पक्ष ऐसा नहीं होता जिस पर  
इसका प्रत्यक्ष नियंत्रण न हो। शुद्ध लिखता है कि “एक सर्वाधिकारवादी नीति की  
विशेषता यह है कि उस व्यापक जीवन अथवा सामाजिक व्यवस्था की स्थापना के लिये  
जिसे वह आदर्श मानती है मनुष्य के विचार तथा कार्यों पर कठोर निरीक्षण व नियंत्रण  
रखती है।”<sup>10</sup> मुसोलिनी तो छुलेआम कहता था, सब कुछ राज्य के भीतर, राज्य के  
बाहर कुछ नहीं और राज्य के विरुद्ध कुछ नहीं।

(२) राज्य व सरकार में कोई भेद नहीं—अधिनायकतन्त्र में राज्य व सरकार  
का भेद मिटा दिया जाता है। लुई चौदहवें की युक्ति कि ‘म ही राज्य हूँ’ (I am the  
State) अधिनायकवाद के चरित्र की सर्वोत्तम अभिव्यक्ति है। मुसोलिनी और हिटलर  
भी अपने को राज्य का प्रतीक मानते थे।

(३) जनतन्त्र विरोधी—अधिनायकतन्त्र जनतन्त्र का विलोम है। अधिनायक-  
वादी व्यवस्था में जनतन्त्र को ‘अप्रुट’, मदगति से चलने वाला, ‘सड़ा हुआ मुर्दा’ ‘भ्रम’  
या ‘मायाजाल’ बताकर उसके विरुद्ध जनमत बनाया जाता है। संसद की अधिनायकवादी

'गप्प लड़ाने वाली दुकानें' बताते हैं। मुसोलिनी तो कहता था कि "मुझे जनतंत्र की लाश से सर्वाधिक आती है, मैं उस पर भूकता हूँ।"

(४) उग्र राष्ट्रीय—अधिनायकतंत्र में उग्र राष्ट्रीयता का भाव होता है। शासक जनता की राष्ट्र के प्रति भक्ति की भावना को मढ़काकर उसे अनुशासन में रखने का प्रयास करता है। इसमें अपने देश, अपनी जाति, अपनी सभ्यता और अपनी व्यवस्था का यशोगान किया जाता है और दूसरे देशों को तुच्छ व हीन सिद्ध करने की कांक्षिणी की जाती है।

(५) अन्तर्राष्ट्रीयता का शत्रु—अधिनायकवादी राष्ट्र अन्तर्राष्ट्रीय शांति व कानून का शत्रु होता है। अधिनायक अपनी सत्ता बनाय रखने के लिये दूसरे देशों के साथ संधि में उसलाना आवश्यक समझता है। अधिनायकतंत्र इस प्रकार मयौकरण पर चलता है और साम्राज्यवाद का समर्थन करता है। मुसोलिनी ने युद्ध में कूदने से पहले कई बार घोषणा की थी कि "इटली का विस्तार होगा या अंत।"

(६) एक दल, एक नेता, एक कार्यक्रम—अधिनायकवादी व्यवस्था में केवल एक दल को ही राजनीतिक जीवन में भाग लेने की छूट होती है। दूसरा दल भी रह सकता है, लेकिन केवल इसी शर्त पर कि अधिनायक का समर्थन करने वाला दल सत्ता में रहेगा और विरोध करने वाला जेलखाने में। अधिनायक को वीर पुरुष की संज्ञा दी जाती है। उसकी उपलब्धियों को बड़ा चढ़ाकर बताया जाता है। जो उसका विरोध करने का साहस करता है उसे अपने कफन का इंतजाम पहले से ही कर रखना पड़ता है। अधिनायकतंत्र में अधिनायक का एक निश्चित कार्यक्रम होता है जिसे वह स्वच्छा से लागू करता है, उसके औचित्य का निणय करने की मुद्रिया किसी का नहीं होती। इटली में फासीवादी यह प्रतिज्ञा करते थे कि "ईश्वर और इटली के नाम पर मैं डूँस" की आज्ञाओं का पालन बिना तक वितक के अपनी पूष शक्ति के साथ और यदि आवश्यकता होती तो अपने खून से फासीवादी क्रांति के लिये काम करने का तयार हूँ।"

(७) अधिकार की अपेक्षा कर्तव्य पर दल—अधिनायकतंत्र व्यक्तिगत स्वतंत्रता का शत्रु है। इसमें नागरिकों के अधिकारों का कोई महत्त्व नहीं होता। जनतंत्र के आदर्शों—'स्वतंत्रता, समानता और विवेक धृत्व'—के स्थान पर अधिनायकतंत्र में जनता के 'कर्तव्य, अनुशासन और त्याग' पर बल दिया जाता है। अधिनायकतंत्र में जनप्रतिनिधि सभायाँ, संसद आदि का या तो अंत कर दिया जाता है या उन्हें निराल प्रभावहीन सभायाँ में बदल दिया जाता है।

(८) जनमत के साधनों पर कठोर नियंत्रण—अधिनायकतंत्र में जनमत निर्माण के साधनों, जैसे माहिप, समाचारपत्र, रेडियो, टेलीविजन, चलचित्र आदि पर कठोर नियंत्रण होता है। कोई भी सूचना बिना गानकीय निराकरण के एक स्थान में दूसरे स्थान नहीं जा सकती। प्रेस, रेडियो आदि निरंतर अधिनायक के पक्ष में प्रचार करने में लगे रहते हैं ताकि उनके पक्ष में जनमत बना रहे।



के नतिक चरित्र में गिरावट लाता है। इसके अन्तर्गत नागरिकों की स्वतन्त्रता, मौलिक चिन्तन की भावना, विविधता आदि नष्ट हो जाती हैं। उनकी प्रेरणा शक्ति और सूक्ष्म बुद्धि का ह्रास हो जाता है। सारा देश नागरिकों के लिये एक बड़ी जेल के समान हो जाता है। लोगो में सामाजिक कार्यों के प्रति उदासीनता आ जाती है। वे अधिनायक से आतंकित पशुआ की तरह उसके इशारा पर अपने कर्तव्या का पालन करते रहते हैं। शासन के कार्यों में उनकी लेसमात्र भी रुचि शेष नहीं रहती।

(३) देश उन्माद का शिकार—अधिनायकतन्त्र में शासक की शक्ति अनन्त, असीमित व मर्यादाहीन होती है। इसका परिणाम यह होता है कि कभी कभी देश अधिनायको की विक्षिप्तता और उन्माद का शिकार हो जाता है। अधिनायको की सनक, उनकी लिप्सा या उच्छृंखलता देश को ले डूबती है। द्वितीय महायुद्ध, मजूनगी और इटली, १९७१ में पाकिस्तान, आदि के विनाश का कारण वहाँ के अधिनायको की उच्छृंखलता ही था।

अतः स्पष्ट है कि अधिनायकतन्त्र कुछ काल के लिये प्राप्त प्रशासनिक कुशलता के लिये यत्किन्त स्वतन्त्रता, शान्ति और समानता के आदय को छोड़ता है। अधिनायकतन्त्र न तो मानव स्वभाव के अनुकूल है (क्योंकि हम किसी के अधीन नहीं रहना चाहते) और न विश्व की वर्तमान परिस्थितियों के अनुरूप। अतः इसकी गणना श्रेष्ठ शासन-व्यवस्थाओं में नहीं हो सकती।

### कुलीनतन्त्र

(Aristocracy)

कुलीनतन्त्र, जिसे श्रेणीतन्त्र या अभिजाततन्त्र भी कहते हैं, अंग्रेजी के शब्द एरिस्टॉक्रेसी (Aristocracy) का हिंदी रूपांतर है। एरिस्टॉक्रेसी यूनानी भाषा के दो शब्दों एरिस्टॉस (Aristos) तथा क्रेटॉस (Kratos) से बना है। एरिस्टॉस का अर्थ है श्रेष्ठ और क्रेटॉस का शासन। शब्द उत्पत्ति के आधार पर कुलीनतन्त्र (Aristocracy) का अर्थ हुआ, वह शासन व्यवस्था जिसमें शासन शक्ति श्रेष्ठ व्यक्तियों के हाथ में हो।

लेकिन यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि सत्ता हमेशा समाज के कुछ ही श्रेष्ठ लोगो के हाथ में होती है, अतः जनतन्त्र और श्रेणीतन्त्र में अन्तर क्या रहा? जहाँ शासन-सत्ता जनता के अच्छे बड़े भाग में (चाहे वह सम्पूर्ण जनता की अल्पसंख्या ही क्या न हो) निहित होती है, वह कुलीनतन्त्र नहीं, जनतन्त्र कहलाता है। कुलीनतन्त्र में शासन संचालन का अधिकार कतिपय व्यक्तियों या किसी विशिष्ट श्रेणी को कुल, सम्पत्ति, ज्ञान या अनुभव के आधार पर दिया जाता है। जेसीनेक के अनुसार यह "यह शासन है जिसमें एक विशेष वर्ग को प्रधानता दी जाती है। यह वर्ग धार्मिक, सैनिक, ध्यायसाधक, जमींदार अथवा इन सबका मिश्रण हो सकता है।"

गटिस इसे और स्पष्ट करते हुए लिखता है कि कुलीनतन्त्र में 'राजनीतिक शक्ति राज्य की जनसंख्या के छोटे से भाग के हाथ में होती है। यह वर्ग जन्म, धन,

सैनिक शक्ति, शिक्षा अथवा इन सबके संयोग तथा इसी प्रकार के अन्य भेदों पर आधारित होता है।<sup>13</sup>

संक्षेप में, 'कुलीनतन्त्र' या 'राजतन्त्र' के शब्दों में, 'यह शासन है जिसमें राजनीतिक शक्ति का प्रयोग छोटे से लोगों द्वारा होता है।'<sup>14</sup>

**विकास और स्वरूप**

कुलीनतन्त्र भी राजतन्त्र की 'शक्ति' एक बहुत पुरानी शासन प्रणाली है। प्राचीन ऐजिप्ट में यही व्यवस्था विद्यमान थी। रोम में भी राजतन्त्र के पतन के बाद कुलीनतन्त्र ही लागू किया गया था। रोमन साम्राज्य उस काल में दो वर्गों में विभक्त था—पेट्रिशियन (अभिजात वर्ग) और प्लेबियन (सबसाधारण)। पेट्रिशियन कुलीन समझे जाते थे और सम्पूर्ण राजनीतिक अधिकार उन्हीं के पास हाते थे। प्लेबियन चाहे नितना ही बुद्धिमान, योग्य अथवा धनी क्यों न हो शासक श्रेणी (पेट्रिशियन वर्ग) में नहीं आ सकता था। कुछ वर्ष पूर्व तब नेपाल में भी कुलीनतन्त्र था। शासन सत्ता वहाँ न तो जनता के हाथ में थी और न नेपाल नरेश के हाथ में। उस पर राजा परिवार का कब्जा था। नेपाल एक ऐसा कुलीनतन्त्र था, जहाँ शासन सत्ता राज-परिवार पर ही अधिकृत एक श्रेणी के हाथ में थी। चीन के आधिपत्य से पूर्व तिब्बत में भी पुरातन और साम्राज्यों के कुल का शासन था। दक्षिण अफ्रीका में राजशक्ति गीरे-यूरोपियनों के हाथ में है जिसका आधार नस्ल है। रंगीन जातियों का वहाँ के शासन में भाग लेने की शक्ति प्राप्त नहीं है। ऐसी शासन को नस्ल पर आधारित श्रेणीतन्त्र कहना ही अधिक उपयुक्त होगा। यद्यपि लोकतन्त्र और समाजवाद की धारणाओं के अवतरण के बाद कुलीनतन्त्र की तज़ी से पतन हुआ है और अपन मूलभूत संरचना सहित कुलीनतन्त्र का कोई अस्तित्व नहीं है, तथापि गणराज्य विश्व में सना, सम्पत्ति या कुल आदि पर आधारित कुलीनतन्त्र व्यवस्था के भग्नावशेष दिखायी दे जाते हैं।

आगे चलकर 'कुलीनतन्त्र' के निम्नांकित रूप बताये हैं—

- (१) जहाँ जयवा वर्गगत कुलीनतन्त्र।
  - (२) निम्न व मनुकृति सम्बन्धी कुलीनतन्त्र।
  - (३) वरिष्ठ नेताओं के वर्ग का शासन।
  - (४) सैनिक श्रेणीतन्त्र।
  - (५) धर्म-कुलीनतन्त्र।
  - (६) प्राकृतिक व कृत्रिम अभिजाततन्त्र।
- स्पष्ट है कि ज. म. व. शिक्षा, राजनीतिक अनुभव, सेना, धर्म या मुठव की आधार पर जब कुछ लोग शासन पर एकछत्र अधिकार कर लेते हैं तब श्रेणीतन्त्र या कुलीनतन्त्र की स्थापना होती है। इसका स्वरूप भिन्न हो सकता है, लेकिन इस शासन व्यवस्था के संगठन के मूल में कोई एक श्रेणी, कुल या वर्ग ही रहता है।

13. Gettell op cit p 197

14. Garner op cit p 282

## गुण

(१) सध्या की अपेक्षा गुण पर बल—कुलीनतन्त्र में गुण को महत्त्व दिया जाता है, सध्या का नहीं। नाथ मूर्खों की अपेक्षा कुछ विद्वानों की सम्मति का अधिक महत्त्व है। कुलीनतन्त्र में शासन शक्ति समाज के अष्ट वर्णियों के हाथ में रहनी है, जो सवनाधारण की अपेक्षा उसका प्रयोग भली प्रकार सँवर सके ह। मूल सिद्धांत है कि "शक्ति और बौद्धिक योग्यता के साथ शासन संचालन की दृष्टि से इतिहास में यदि किसी सरकारों ने महत्त्व प्राप्त किया है तो वे सामान्यतः कुलीनतन्त्र ही हैं।"

(२) सावधानी और समय—कुलीनतन्त्र में जनतन्त्र की भाँति नीतिगत प्रति प्रतिदिन परिवर्तन नहीं होने, क्योंकि सध्या में कम होने के कारण शासक जनता के दृष्टान्त से डरते हैं। अतः शासन कार्य में व उद्धन समय और सावधानी बरतते हैं। मॉण्टेस्क्यू लिखता है कि 'गुण पर आधारित परिमितता (moderation) इसकी साम्या है।' "कुलीनतन्त्र," गानर के अनुसार, "सदैव अपने विशेषाधिकारों के प्रति सतक और सुरक्षा के सिधे भयभीत रहता है।"

(३) व्यवस्था और सुशासन की दृष्टि से उत्कृष्ट—इस व्यवस्था में शासक दलगत राजनीति से अलग रहकर इमानगारी, निष्पक्षता और सम्मानजनक व्यवस्था शासन काया का कर रहते हैं। लोकतन्त्र में भी ऐसा व्यवस्था को आवश्यक समझा जाता है व उचित विधि से शासन कार्यों का सम्पादन करे। इसीलिए सिविल सर्विस द्वारा इस प्रकार का शासन की एक नयी धोखा का खड़ा भी किया जाता है।

(४) स्थायी और कम खर्चा—कुलीनतन्त्र में जनतन्त्र की तुलना में स्थायी होता है। बार बार चुनाव नहीं होते। इससे एक बार सरकार की नीतिगत स्थिरता पाया जाती है, दूसरी बार चुनाव आदि के अपेक्ष्य से समाज की रक्षा होती है।

(५) अनुदारता—कुलीनतन्त्र अनुदार और परम्परावादी होता है। इसमें आरम्भिक परिवर्तन या घाति की सम्भावना बहुत कम रहनी है। शासक विमानाति का नाम बरने से पहले उसका समीक्षा कर पूरा सावधिचार करते हैं जिसमें जनता का आवाज आर उद्गा पर प्रतिव्यक्ति दलान में भवत हान है। गानर ने माना कि "सामाजिक व राजनीतिक उन्नति के सिधे यह सर्वाधिक महत्वपूर्ण है कि उदारता की प्रगति के सिद्धांत को सदैव स्थायित्व या अनुदारता के सिद्धान्त के साथ रखा जाए।"

(६) इसमें अनुभव सुरक्षित रहते हैं—प्रत्येक नया प्रामक अपने पूर्वजों के अनुभव का लाभ उठाता है। सोते इस सम्बन्ध में, विलियम पिट के सदन में, लिखता है कि 'जो व्यक्ति राजकाज में निपुण व्यक्ति का पुत्र होता है, (ऐसे) घर में शासन पालन प्राप्त करता है उसके विषय में यह समझा जा सकता है कि वह सावधानिक सम्भावना व राजकाज के विषय से इतना ज्ञान प्राप्त कर लेगा जो दूसरे प्राप्त नहीं कर सकते।'

(७) राजतन्त्र व जनतन्त्र दोनों के दोषों से मुक्त—कुलीनतन्त्र में न तो राजतन्त्र की स्वेच्छाचारिता पायी जाती है और न जनतन्त्र की सध्या के बहुमत से उत्पन्न अयोग्यता। यह दोनों के दोषों से मुक्त एक मर्यादित शासन व्यवस्था है। शेषम इसके समर्थन में लिखता है कि “इस प्रणाली की प्रशंसनीय विशेषतायें उद्देश्य की स्थिरता, मयकर परिवर्तनों का विरोध, युद्धप्रिय नीति के प्रति अविश्वास और बौद्धिक प्रखरता को प्रोत्साहन देना है।”

## दोष

(१) सावजनिक कल्याण की कोई गारण्टी नहीं—कुलीनतन्त्र में शासक अपनी नीति व कार्यों के लिये किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होते। अतः शासन के भ्रष्ट होने की पूरी आशंका रहती है। इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि कुलीनतन्त्र शीघ्र ही गुटतन्त्र (Oligarchy) में बदल जाता है। शासक भ्रष्ट हो जाते हैं और अपने स्वार्थों की पूर्ति के लिये जनता का शोषण करने लगते हैं।

(२) असमानता का प्रसार—कुलीनतन्त्र समाज में असमानता और वर्ग भेद की भावना को बढ़ाता है। योग्यता का आधार व्यक्तिगत हो सकता है, धन, कुल या शिक्षा नहीं। इन्हें शासन की योग्यता मानने का अर्थ है, धन या कुल आदि के आधार पर समाज में भेदभाव करना। इस तरह से समाज में असन्तोष की बढ़ावा मिलेगा। गडिल लिखता है कि “सभी कुलीनतन्त्र सकुचित और पाषण्यवादी होने लगते हैं, वे वर्गीय-अहंकार और मिथ्याभिमान की भावना अपना लेते हैं और इतने प्रतिक्रिया-वादी हो जाते हैं कि प्रगति को भी रोकने लगते हैं।”

(३) नागरिक चेतना का अभाव—राजतन्त्र की तरह कुलीनतन्त्र में भी स्वसाधारण जनता को शासन-कार्यों में भाग लेने का कोई अवसर नहीं मिलता। अतः जनता में उत्तरदायित्व की भावना और राजनीतिक चेतना का विकास नहीं होता।

(४) प्रगति विरोधी—आलोचकों का तर्क है कि कुलीनतन्त्र के रहते लोग अपने देश की उन्नति के लिये महत्त्वपूर्ण कार्य नहीं कर सकते। शासक रुढ़िवादी होते हैं जो बदली हुई परिस्थितियों के अनुरूप स्वयं को नहीं ढालते। स्वसाधारण जनता में छिपी प्रतिभाओं का देश उपयोग नहीं कर पाता। उदाहरण के लिये, अठ्ठारहवीं शताब्दी में फ्रांसीसी सेना के अधिकारी कुलीन वर्ग से आते थे। इसलिये जब नपोलियन सौ सौर के सैनिक प्रशिक्षणालय में भर्ती हुआ तो उसके साथी उसका मजाक उड़ाते थे। बाद में फ्रांस में लोकतन्त्र के कारण ही नपोलियन ने उपयुक्त स्थान पाकर अपनी प्रतिभा से सारे यूरोप को चमत्कृत कर दिया और फ्रांस के गौरव को बढ़ाया। कुलीनतन्त्र में नपोलियन एक साधारण सैनिक से आगे कदापि नहीं बढ़ पाता।

(५) योग्य व्यक्तियों के चुनाव में अक्षम—नपोलियन के उदाहरण से स्पष्ट है कि कुलीनतन्त्र में शासन-कार्यों के लिये योग्यतम व्यक्तियों का चुनाव मुश्किल है। जिस प्रकार वशानुगत गणितज्ञ प्राप्त नहीं हो सकते उसी प्रकार वशानुगत प्रशासक या प्रशासक भी नहीं मिल सकते। गानर ठीक लिखते हैं कि “कुछ

उत्तराधिकारियों को राज्य करने का अधिकार देने मात्र से ही जनता के सबसे अधिक योग्य व उचित व्यक्ति नहीं चुने जा सकते, क्योंकि राजनीतिक क्षमता और ईमानदारी के गुण सदय पिता से पुत्र को नहीं मिलते।<sup>1718</sup>

(६) असत्य भाषनाओं पर आधारित—कुलीनतन्त्र इस असत्य भाषना पर आधारित है कि समाज में कुछ व्यक्ति योग्य और अधिकांश अयोग्य होते हैं। व्यक्ति योग्य और अयोग्य वातावरण और सुविधाओं के कारण बनते हैं, जो बाहरी परिस्थितियाँ हैं। फिर योग्य बनना एक बात है और शासन कार्यों में निपुण होना दूसरी बात। कुलीनतन्त्र का जन सामान्य में कोई विश्वास नहीं है, यह भी निन्दनीय है।

(७) बह्यत्न और दिखावे की सरकार—कुलीनतन्त्र में भी राजतन्त्र की भाँति झगड़े और बह्यत्न चलते रहते हैं। इसमें ऊपरी, गान शौकत और दिखावे की भरमार होती है।

अस सामाजिक न्याय की माँग करने वाले आधुनिक युग में कुलीनतन्त्र भी राजतन्त्र और अधिनायकत्व की तरह शास्त्रीय दृष्टि से एक दोषपूर्ण शासन-व्यवस्था है।

### जनतन्त्र

#### (Democracy)

जनतन्त्र अंग्रेजी भाषा के शब्द 'डेमोक्रेसी' का समानार्थक है। 'डेमोक्रेसी' यूनानी शब्दों 'डेमोस' (जिसका अर्थ जनता है) तथा 'क्रेसिया' (सत्ता या शक्ति) से मिल कर बना है। उपर्युक्त दो यूनानी शब्दों 'डेमोस' अर्थात् जनता और 'क्रेसिया' अर्थात् 'शक्ति' के संयोग को आधुनिक विश्व में दो तरीकों से परिभाषित किया गया है। पश्चिमी विद्वान 'डेमोक्रेसी' का अर्थ उस व्यवस्था से मानते हैं जहाँ शासन शक्ति (क्रेसिया) जनता (डेमोस) के पास हो। पूर्वी देशों, चीन तथा रूस आदि, में 'डेमोक्रेसी' का अर्थ वह व्यवस्था है जहाँ शक्ति (क्रेसिया) का प्रयोग जनता (डेमोस) के लिये होता हो। शासन जनता के लिये होकर पूरा जनता द्वारा होना कठिन है, इसलिये उनके विस्तेषण में भी तार्किक दृष्टि से कोई दोष नहीं है। हमारी भाषा में 'जनतन्त्र' का अर्थ है—जन अर्थात् जनता का तन्त्र (शासन)। जनतन्त्र 'प्रजातन्त्र' नहीं है। प्रजा राजा की होती है। हमारे देश में जनतन्त्र है, 'प्रजातन्त्र' ब्रिटेन में है जहाँ शासन का अध्यक्ष वशानुगत राजा होता है—चाहे वह नाम मात्र का ही क्यों न हो। 'लोकतन्त्र' 'जनतन्त्र' का पर्याय है लेकिन 'गणतन्त्र' नहीं। 'गणतन्त्र' लैटिन भाषा के शब्द 'रेस्पुब्लिका' से बना है जिसे अंग्रेजी में 'रिपब्लिक' कहते हैं। गणतन्त्र प्रतिनिध्यात्मक सरकारशाही है। इसका अर्थ है कि शासन का अध्यक्ष किसी कुल, वंश या परम्परा के आधार पर नहीं चुना जायगा, वरन् जनता का निर्वाचित प्रतिनिधि होगा।



## जनतन्त्र का अर्थ

शब्द उत्पत्ति और विश्लेषण द्वारा हमने अभी देखा कि जनतन्त्र जनता (जन) का शासन (तन्त्र) है। लेकिन जनतन्त्र को केवल जनता का शासन मानना भूल होगी। जनतन्त्र के कुछ शुभचिन्तकों ने इसकी व्याख्या बभी कभी शासन के एक रूप में अवश्य की है, लेकिन जनतन्त्र एक आदर्श है, एक व्यापक विचार दस्तन है। यह समाज का एक रूप, राज्य का एक प्रकार, जीवन के प्रति एक विशिष्ट दृष्टिकोण तथा शासन या सरकार की एक विस्म है।

समाज का एक रूप—अपने सर्वाधिक व्यापक अर्थ में जनतन्त्र समाज का एक रूप है। एलबुस के शब्दों में, "यह सामाजिक नियन्त्रण का ही एक उपादान है, एक सामाजिक प्रवृत्ति है।" याउन के विचार से 'यह वह जनसमुदाय है जिसमें जनता शक्तिशाली होती है।' इससे (जनतन्त्र से) हम ऐसे समाज का भास होता है जिसमें समानता और भाईचारे की भावना प्रधान होती है। रूप, रंग, जाति, वंश, लिंग, धर्म, सम्पत्ति के आधार पर कोई भेदभाव नहीं होता। समाज में सब समान होते हैं और समाज की ओर से सबको विकास के समान अवसर प्राप्त होते हैं। हुनशा ठीक लिखता है कि जनतन्त्र "यह समाज है जिसमें समानता के विचार की प्रवृत्ति है और जहाँ समानता का सिद्धान्त प्रचलित हो।"<sup>17</sup> यह जरूरी नहीं है कि ऐसे समाज में जनतान्त्रिक राज्य और जनतान्त्रिक सरकार भी हो। "मुस्लिम समाज आमतौर पर लोकतन्त्रात्मक है यद्यपि साधारणतया उसमें न लोकतन्त्रात्मक राज्य होता है और न लोकतन्त्रात्मक सरकार। पाकिस्तान का नया राज्य अपने को इस्लामी गणतन्त्र कहता है, परन्तु बहुत से लोगो की राय में घमण्ड, गणतन्त्र या लोकतन्त्र एक-दूसरे के विरोधी है।"<sup>18</sup>

राज्य का एक प्रकार—राज्य के एक प्रकार के रूप में जनतन्त्र का अर्थ है वह राज्य जहाँ जीवन के विविध क्षेत्रों में जनतन्त्रीय आदर्शों को व्यावहारिक रूप दिया जाता है। जहाँ स्वतन्त्र चिन्तन, मनन, विचार विमर्श आदि की अनुमति होती है तथा जहाँ स्वतन्त्र विचार विमर्श द्वारा जन-भावना को जानने की कोशिश की जाती है और 'सम' भावसे दूसरे के विचारों की इज्जत करते हुए कोई नियम लिया जाता है। इतना ही नहीं, जनतान्त्रिक राज्य में शासन सत्ता जनता में निहित होती है और वही शासक को चुनती और उसे हटाती है। जनतान्त्रिक राज्य में सरकार किसी भी प्रकार की हो सकती है—जनतान्त्रिक, निरंकुश या राजतन्त्रीय। जनता चाहे तो शासन-सत्ता अधिनायक के हाथ में सौंप दे। भारत और अमरीका में सकटकाल में सारी शक्तियाँ राष्ट्रपति की सौंप ही दी जाती हैं। संक्षेप में, हुनशा के शब्दों में, राज्य के रूप में जनतन्त्र का अभिप्राय सिर्फ इतना है कि "प्रमुख शक्ति समष्टि रूप में जनता के हाथ में रहती है, जिसमें जनता शासन सम्बन्धी मामलों पर अपना अन्तिम नियन्त्रण रखती है तथा यह निर्धारित करती है कि राज्य में किस प्रकार का शासन स्थापित किया

17, Hearnshaw *Democracy at the Crossways* p 17

18 आलोचार्दय, राजनीति शास्त्र, पृ १५५, १६।

जाय।<sup>19</sup> वह एक अन्य स्थान पर लिखता है कि “राज्य के प्रकार के रूप में लोकतन्त्र किसी सरकार को नियुक्त करने, उसका नियन्त्रण करने और उसे अपदस्थ करने की एक पद्धतिमात्र है।”<sup>20</sup>

जीवन की एक पद्धति—जीवन के प्रति एक विशिष्ट दृष्टिकोण या जीवन की एक पद्धति के रूप में जनतन्त्र मनुष्यों के पारस्परिक सम्बन्धों के नतिक आदर्शों को प्रस्तुत करता है। इसका अभिप्राय है, प्रत्येक व्यक्ति के सम्मान और गौरव को रक्षा करना। इस दृष्टि से जनतन्त्र में न तो सामन्तशाही के लिये कोई स्थान है और न व्यक्तिवाद के लिये। दोनों ही व्यवस्थाओं में सामान्य नागरिक उन लोगों की कृपा पर छोड़ दिया जायेगा जिन्होंने शक्ति या सुविधाओं के साधन जुटा लिये होंगे। जिनके पास पूँजी होगी वे निधनों का शोषण करेंगे। जो दुष्ट और गुंडे होंगे वे शरीफ आदमों का जीना हुराम कर देंगे। इसलिये जनतन्त्र की विजय उस समय तक पूरी नहीं होगी जब तक उद्योगों का भी पूरा जनतन्त्रीकरण नहीं हो जाता और सामन्तों, जमींदारों, राजाओं और नवाबों का नामोनिशान नहीं मिट जाता। कोई भी समाज उस समय तक स्वयं को जनतान्त्रिक कहने का अधिकारी नहीं है जब तक वह जीवन के कुछ क्षेत्रों में जनतान्त्रिक पद्धति का पालन करता हो और दूसरे क्षेत्रों में स्वेच्छाचारी पद्धति का। मैक्सी के शब्दों में, ‘यह एक ऐसी जीवन पद्धति की खोज है जिसमें न्यूनतम बल प्रयोग या बर्बाद से व्यक्ति की स्वतः प्रेरित स्वतन्त्र बुद्धि और उसके क्रायकलाप का मूल बँटाया जा सके और यह विश्वास है कि ऐसी पद्धति समस्त मानव जाति के लिये आदर्श पद्धति होगी जो मनुष्य की प्रकृति और विश्व की प्रकृति के साथ अधिकतम सामंजस्य स्थापित करेगी।’<sup>21</sup>

शासन का एक रूप—शासन-व्यवस्था या सरकार के रूप में जनतन्त्र का अभिप्राय उस व्यवस्था से है जिसमें जनता स्वयं प्रत्यक्ष रूप से अथवा अपने द्वारा किसी निश्चित अवधि के लिये चुने गये प्रतिनिधियों के माध्यम से शासन-शक्ति का प्रयोग करती है। एक अच्छे जनतान्त्रिक शासन में यद्यपि शासन बहुमत का होता है, तथापि अल्पसंख्यकों की सुरक्षा व तत्सम्बन्धी अधिकार भी प्रदान किये जाते हैं। जनतान्त्रिक शासन को प्रतिनिधि शासन, उत्तरदायी सरकार, बहुमत का शासन आदि अनेक नामों से पुकारा जाता है। शासन-व्यवस्था के रूप में जनतन्त्र की अनेक परिभाषायें हैं। यदि अब्राहम लिंकन इसे “जनता का जनता के लिये जनता द्वारा शासन” बताते हैं तो परिहास की शैली में इसने दोषों पर कटाक्ष करते हुए जुआरेज (Juarez) कहते हैं कि “जनतन्त्र पशुओं का, पशुओं के द्वारा तथा पशुओं के लिये शासन है।” जैस रसेल साबेल के विचार से ‘जनतन्त्र सरकार के एक परीक्षण के प्रतिरिक्त कुछ नहीं है।’<sup>22</sup> वाइस के अनुसार, “जनतन्त्र शासन का यह रूप है जिसमें राज्य के अधिकार किसी विशेष श्रेणी

19 हनना, पूर्वोक्त पुस्तक पृ २२।

20 वही पृ १७।

21 C Maxey Political Philosophy p 690

के लोगो को नहीं, अपितु सारे समाज के लोगो को दिये जाते हैं।”<sup>22</sup> गटिल के शब्दों में, “यह शासन व्यवस्था जिसमें सम्प्रभुता के अधिकार का प्रयोग केवल जनता को ही प्राप्त हो, जनतन्त्र कहलाता है।”<sup>23</sup> शासन-व्यवस्था के रूप में जनतन्त्र की एक बहुत अच्छी परिभाषा सेसिल चेस्टटन ने दी है। उसके विचार से “जनतन्त्र अपने मूल रूप में, भले ही उसमें कसे ही साधनों का प्रयोग किया जाय, एक ऐसा शासन है जिसमें शासितों की सामान्य इच्छा के अनुसार हो। ऐसा होने के लिये यह आवश्यक नहीं है कि वह सचमुच ऐसा शासन हो जिसमें जनता द्वारा निर्वाचित और प्रशासित लोग हों। यह निरंकुश राजा का शासन भी हो सकता है, किन्तु यदि वह सामान्य इच्छा के अनुसार होगा, तो वह जनतन्त्र की मूल भावना के अनुकूल होगा।”

**निष्कर्ष**—जनतन्त्र के विविध रूपों में बाहरी भिन्नता होते हुए भी उनका सार-तत्त्व एक है वह है जनता का उत्थान। किसी भी व्यवस्था के जनतान्त्रिक कहलाने के लिये उसमें स्वतन्त्रता, समानता और बहुत्व की भावना का होना जरूरी है। भेदभाव और विषमता के लिये जनतन्त्र में कोई स्थान नहीं। इसके अतिरिक्त, “जनतन्त्र,” अक्षरसत के शब्दों में, “इस विश्वास पर आधारित है कि साधारण जनता में स्वशासन की क्षमता रहती है तथा औसत मनुष्य में ऐसे शासकों को चुनने की योग्यता रहती है जो समाज के हित में शासन करेंगे।” जनतन्त्र में सम्प्रभुता जनता के पास होती है, जिसका प्रयोग वह स्वयं अथवा कुछ निश्चित अवधि के लिये अपने प्रतिनिधियों को चुनकर उनके माध्यम से करती है। इसमें व्यक्ति को साध्य और राज्य को साधन माना जाता है। सच्चा और पूरा जनतन्त्र न कहीं स्थापित हुआ है और न सम्भव ही है। यह एक उच्च आदर्श है जिसकी प्राप्ति की जानी चाहिये। संक्षेप में, जनतन्त्र एक विशेष प्रकार की मनोवृत्ति, जीवन की एक पद्धति (a way of life) है। जनतान्त्रिक समाज, जनतान्त्रिक राज्य और जनतान्त्रिक शासन के आदर्श साथ-साथ चलते हैं, तथा एक अच्छे जनतन्त्र के लिये जरूरी है कि उसके समाज, राज्य और शासन तीनों का संगठन जनतान्त्रिक आधार पर किया गया हो।

यहाँ अब केवल शासन के रूप में ही जनतन्त्र के विविध पक्षों का अध्ययन किया जायेगा।

## जनतन्त्र के भेद

जनतन्त्र सामान्यतः निम्नांकित प्रकार का होता है —

(१) प्रत्यक्ष जनतन्त्र (Direct Democracy)—“प्रत्यक्ष जनतन्त्र,” हनशा के शब्दों में, “शासन का वह रूप है जिसमें समस्त जनता स्वयं प्रत्यक्ष रूप से बिना काय-वाहकों या प्रतिनिधियों के सम्प्रभुता का प्रयोग करती है।”<sup>24</sup> राज्य के सारे वयस्क नागरिक किसी निश्चित तिथि पर एक स्थान में इकट्ठे होकर सभी महत्वपूर्ण

22. Bryce *Modern Democracies* Vol I p 20

23. Gettli *Political Science*, p 199

24. पूर्वोक्त पुस्तक पृ १३।

राजनीतिक और आर्थिक समस्याओं पर विचार करते हैं, प्रशासनिक अधिकारियों को चुनते हैं, आवश्यकता हो तो युद्ध और शान्ति की घोषणा करते हैं, नीति निर्माण करते हैं तथा पुराने कानून में संशोधन करते और नये कानून बनाते हैं। प्रत्यक्ष ढंग से विधि निर्माण काय को निम्नांकित साधनों द्वारा सम्पादित किया जाता है —

- (१) लोकनिर्णय (Referendum),
- (२) उपक्रम (Initiative),
- (३) प्रत्यावर्तन (Recall), तथा
- (४) जनमतसंग्रह (Plebiscite)।

इन चारों साधनों की व्यापक व्याख्या तथा प्रत्यक्ष विधि निर्माण आदिके गुण दोषों की चर्चा 'जनतन्त्र की संरचना' नामक अध्याय में की गयी है। यहाँ इतना लिखना पर्याप्त होगा कि प्राचीन भारत, यूनान आदि में प्रत्यक्ष जनतन्त्र विद्यमान था, लेकिन क्षेत्र और जनसंख्या की दृष्टि से विशाल आधुनिक राष्ट्रीय राज्यों में अब प्रत्यक्ष जनतन्त्र को स्थापित नहीं किया जा सकता। केवल स्विट्जरलैंड के पाँच कण्टो—इनर अप्पेन्ज़ल (Inner Appenzell), आउटर अप्पेन्ज़ल, उरी (Uri), उन्टेरवाल्डेन (Unterwalden) तथा ग्लारस (Glarus)—में ही अब प्रत्यक्ष जनतन्त्र विद्यमान है। इसी प्रत्यक्ष जनतन्त्र का समर्थक है, अप्रत्यक्ष जनतन्त्र को वह जनतन्त्र ही नहीं मानता।

(२) प्रतिनिध्यात्मक या अप्रत्यक्ष जनतन्त्र (Representative or Indirect Democracy)—प्रतिनिध्यात्मक जनतन्त्र, जनता के शब्दों में, "प्रतिनिधियों के माध्यम से प्रभुत्वसम्पन्न जनता का शासन होता है।"<sup>१५</sup> वर्तमान युग के विशाल क्षेत्र व जनसंख्या वाले राज्यों के लिये यह आवश्यक हो गया है कि वे प्रतिनिध्यात्मक हों। इसका कारण यह है कि इन राज्यों में सभी नागरिकों का एक स्थान पर इकट्ठा होना, कानून निर्माण करना आदि सम्भव नहीं है। अतः जाता अपन कुछ प्रतिनिधियों को विधानसभा के लिये चुन लेती है जो जनता के लिये कानून बनाते व अन्य कार्य करते हैं। संसदीय शासन व्यवस्था में कामपालिका भी इसी प्रतिनिधियों में से जनता है। अध्यक्ष-त्मक व्यवस्था में जनता विधानसभा के सदस्यों के अतिरिक्त कामपालिका के अध्यक्ष, राष्ट्रपति, को भी चुनती है। संक्षेप में, यह एक ऐसी प्रणाली है जिसमें सम्पूर्ण जनता अथवा उसका बहुसंख्यक भाग शासन सत्ता का प्रयोग समय समय पर चुने गये अपने प्रतिनिधियों द्वारा करता है।<sup>१६</sup>

प्रतिनिध्यात्मक जनतन्त्र के निम्नांकित दो नमूने (models) आजकल विश्व में पाये जाते हैं —

(१) पश्चिमी नमूना (Western Model)—संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटन, भारत आदि में जनतन्त्र का पश्चिमी नमूना पाया जाता है। इन देशों में जनतन्त्र से अभिप्राय है वयस्क मताधिकार पर आधारित चुनाव द्वारा गठित स्वतन्त्र विधानपालिका

१५ इरो पृ १४।

१६ J. E. Mill Repts. *Political Government* १५।

द्वारा 'ज्ञानून जमाअ तथा कामपालिका' का या तो विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी होगा (जैसा ब्रिटेन या भारत में है) अथवा उसकी शक्तियाँ का प्रयोग करना द्वारा चुने गये एक अध्यक्ष द्वारा स्वतन्त्र रूप से होता हो सिर्फ जनता के प्रति उत्तरदायी हो (जैसा अमरीका में है)। चुनाव सामान्यतः एक निश्चित अवधि में होता है जिसमें दो या उससे अधिक दल अपने सम्पीदवार खड़े करते हैं और जनता को यह स्वतन्त्रता होती है कि वह उम्मीद से जिसे चाहे निर्वाचित करे। पश्चिमा नमूने के जनतन्त्र में 'विधि शासन' (Rule of Law) को मायता मिली होती है—इसका अर्थ है कि कानून की दृष्टि में सब समान हैं तथा जब तक कोई अपराध न करे गिरफ्तार नहीं हो सकता, उसे निष्पक्ष 'न्याय प्राप्त करने, विचार, भाषण, अभिव्यक्ति या संगठन बनाने की स्वतन्त्रता है, राज्य उन्म किमी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं करेगा।

(ii) समाजवादी नमूना (Socialist Model)—मोवियत संघ, चीन, ब्रुम्स, रिया, रुमानिया आदि समाजवादी देश। ये जनतन्त्र से अभिप्राय जनता की ऐसी शासन व्यवस्था से है जहाँ राष्ट्रीय सम्पत्ति के विकास के लिये राज्य उत्पादन के सभी साधनों पर अधिकार रखता है। जहाँ पूँजी पर व्यक्तिगत अधिकार को जनता के शोषण और उसकी स्वतन्त्रता व समानता के लिये घातक माना जाता है। जहाँ राज्य द्वारा दी जाने वाली सुविधाओं में राज्य किसी प्रकार का भेदभाव नहीं करता। उदाहरण के लिये बालक चाहे किसी जाति, वर्ग या समुदाय का हो सबको श्रेष्ठतम और समान प्रकार की शिक्षा मिलती है। जहाँ यह माना जाता है कि राज्य के निर्देशन में व्यक्ति की प्रत्येक गतिविधि यदि संचालित हो तो लोग सच्चे अर्थों में स्वतन्त्र और समान होंगे, क्योंकि फिर समाज में कोई एक वर्ग दूसरे वर्ग का अपनी सम्पत्ति या शक्ति के बल पर शोषण नहीं कर सकेगा। इस विचारधारा वाले व्यक्तियों की राय है कि आर्थिक क्षेत्र में जनतन्त्र के बिना राजनीतिक क्षेत्र में जनतन्त्र असम्भव है। सच्चा जनतन्त्र वही है जिसमें लोग कल की खाटी-कपड़े की चिन्ता से मुक्त हों। यदि उन्हें अपनी आर्थिक आवश्यकताओं को पूरा करने की चिन्ता होगी तो या तो वे अपने राजनीतिक अधिकारों व कसबों की ओर समुचित ध्यान नहीं दे सकेंगे अथवा उनकी आर्थिक मजबूरी का लाभ उठाकर उसे वाले राजनीतिक सत्ता पर कब्जा कर लेंगे। अपने देश का उदाहरण सामने है जहाँ लोग एक वक्त के भोजन या पाँच-दस रुपये के लिये अपना बोट बेच देते हैं। आर्थिक क्षेत्र में जनतन्त्र न होने से राजनीतिक रूप से जनतन्त्र वास्तव में पैसे वालों की ऐम्पाशी का विस्तार बन जाता है। अतः समाजवादी नमूने का जनतन्त्र आर्थिक समानता और स्वतन्त्रता की भाव पर आधारित है। समाजवादी दृष्टिकोण से जनता के भौतिक कल्याण के लिये शासन ही सच्चा जनतन्त्र है। इस व्यवस्था में भी चुनाव होते हैं जो निष्पक्ष और वयस्क मताधिकार पर ही आधारित होते हैं। अन्तर सिर्फ यह है कि इसमें एक से अधिक राजनीतिक दलों को चुनाव में भाग लेने का अवसर नहीं मिलता। इसमें उत्तरदायित्वहीन आलोचना के लिये भी कोई स्थान नहीं होता। ऐसे जनतन्त्र को 'एकदलीय जनतन्त्र' या 'दलीय अधिनायकतन्त्र' का भी नाम कुछ लोगो ने दी है। लेकिन अनेक रुढ़िवादी विद्वानों ने इसे लोकतन्त्र ही नहीं माना है। उनमें अनुसार

जनतन्त्र कहलाने के लिये उस शासन व्यवस्था में कम से कम दो दलों को भाग लेने की छूट होनी चाहिये।

निष्कप रूप में कहा जा सकता है कि आधुनिक युग में लगभग सभी जगह अब यह जनतन्त्र ही विद्यमान है। पश्चिमी देश अपनी व्यवस्था को सच्चे अर्थों में जनतान्त्रिक समझते हैं और रूस, चीन आदि देश अपनी सरकारों को। वस्तुतः जनतन्त्र एक लोकप्रिय शब्द है। सभी सरकारों में अब जनता का हाथ होता है अतः व्यापक रूप में सभी जनतान्त्रिक हैं। यह व्यक्ति विशेष पर निर्भर करता है कि वह किसे सच्चा जनतन्त्र समझता है। उसके विचार से कोई सरकार कम और दूसरी अधिक जनतान्त्रिक भी हो सकती है। जनतन्त्र, इसलिये, एक आदर्श है, सरकार बनाने और उसके आचरण का। उसकी सफलता और असफलता उस समाज के निवासियों की सफलता और असफलता, उनके गुणों और अवगुणों की अभिव्यक्ति है।

### जनतन्त्र को सफल बनाने के लिये आवश्यक शर्तें

जनतन्त्र को सफल बनाने के लिये समाज में कुछ विशेष परिस्थितियों का होना अनिवार्य है, जिन्हें निम्नांकित क्रम में रखा जा सकता है —

(१) जनतन्त्र में विश्वास—जिसी भी देश में जनतन्त्र की सफलता के लिये मूल्यमूल्य पहली शर्त यह है कि वहाँ की जनता का जनतन्त्र में विश्वास हो। लोग अन्य सामान्य व्यवस्थाओं की तुलना में इसे श्रेष्ठ समझते हैं। इसको बनाये रखने में उनकी रुचि हो तथा इसकी रक्षा के लिये वे निरन्तर प्रयत्नशील भी हों।

(२) जनता की जागरूकता—कहा गया है कि "सतत जागरूकता ही स्वतन्त्रता की कीमत है" (Eternal vigilance is the price of liberty)। यदि देश के नागरिक राजनीतिक सदस्यों के प्रति जागरूक नहीं होंगे तो जनतान्त्रिक व्यवस्था में घुल नैता अपने स्वार्थों की पूर्ति के लिये शासन शक्ति पर बजा कर लेंगे। जनता का एक प्रसंग याद आता है—जब हिटलर के हाथ में सत्ता आयी तो उसने हजारों लोगों को जेल में डलवा दिया जिसमें अनेक निर्दोष विद्वान् और शिक्षक भी शामिल थे। उनमें से कुछ ने कहा कि उन्हें जेल में क्यों डाला गया जबकि उन्होंने राजनीति में कभी भाग ही नहीं लिया था? मुझे वास्ते ने उत्तर दिया कि 'इसलिये तो आपको जेल में डाला गया है, यदि आपने राजनीति में रुचि ली होती तो हिटलर जैसे लोगों के हाथ में देश की शक्ति न जाती और आपको जेल में न आना पड़ता।' यह घटना जनतन्त्र में जनता की जागरूकता के महत्त्व को बताती है और हमारे देश पर भी लागू होती है।

(३) उच्च नैतिक स्तर—जनतन्त्र में जनता का नैतिक स्तर उच्च कोटि का होना चाहिये। सौख्य ईमानदारी और कसब्यपरायण होने चाहियें। उनका दृष्टिकोण उन्नत होना चाहिये। शान्तीयता, साम्प्रदायिकता और जातिवाद की भावनायें जनतन्त्र का खोखला कर देती हैं। यदि सौख्य इनके आधार पर या पैसों के लालच में अपना बोट डालने के लिये तैयार हो जायेंगे तो देश में जनतन्त्र कभी सफल नहीं होगा। इस प्रकार का योग्यता प्राप्त करना सवसाधारण के लिये अधिक कठिन नहीं है। ब्रिटेन, अमेरिका,

फ्रांस आदि देशों में जनतन्त्र की सफलता का यही सबसे बड़ा कारण है कि वहाँ के नागरिक सकीण भावनाओं और धन के प्रलोभन से ऊपर उठ गये हैं।

(४) आधारभूत एकता की भावना—प्रो हनशा का मत है कि “एकता का दृढ़ भाव व सामाजिक जीवन की व्यापकता जनतन्त्र की सफलता के लिये आवश्यक है।” जिस देश की जनता नस्ल, धर्म, भाषा या प्रातीयता की भावनाओं के आधार पर बँटी होती है, जनतन्त्र वहाँ कभी सफल नहीं होता। भारत में जनतन्त्र के सफल न हो पाने का यह प्रमुख कारण है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि जिन देशों में विभिन्न जाति, धर्म या भाषा वाले लोग होते हैं वहाँ जनतन्त्र सफल ही नहीं हो सकता। इसका अभिप्राय सिर्फ यह है कि लोगों को सावजनिक मामलों में जाति, सम्प्रदाय या क्षेत्र के कारण उत्पन्न हुए मतभेदों को इतना महत्त्व नहीं देना चाहिये कि वे देश के सामूहिक हित में बाधक होने लगें। सावजनिक महत्त्व के विषयों पर समाज के सदस्यों में आधारभूत एकता की भावना होनी चाहिये।

(५) उच्च बौद्धिक स्तर—जनतन्त्र जनता का शासन होता है, इसलिये अच्छे शासन के लिये जनता का शिक्षित होना बहुत जरूरी है। हनशा लिखता है कि ‘विवेक के बिना जनता की अयोग्यता के कारण जनतन्त्र या तो हस्ता मचाने वालों के शासन में परिणत हो जायेगा अथवा तानाशाही के रूप में विकृत हो जायेगा।’ सही शिक्षा से ही लोग इस योग्य बन सकते हैं कि वे देश की आर्थिक, राजनीतिक और सामाजिक समस्याओं को सही ढंग से समझ सकें और उनके विषय में स्वतन्त्र निर्णय ले सकें। एक विद्वान् ने तो यहाँ तक लिखा है कि जनतन्त्र तभी सफल हो सकता है जबकि रसोईघर की नौकरानी भी देश की राजनीति को समझती हो।

(६) स्वस्थ राजनीतिक वातावरण—जनतन्त्र की सफलता के लिये एक अत्यंत महत्त्वपूर्ण आवश्यकता स्वस्थ राजनीतिक वातावरण की है। केवल संविधान में जनतन्त्र की स्थापना का उल्लेख कर देने से देश में जनतन्त्र नहीं आ जाता। जनतन्त्र के लिये जरूरी है कि नागरिक सच्चे अर्थों में स्वतन्त्रता का उपभोग करते हों। देश में कम-से कम एक स्वस्थ विरोधी दल हो जिसका शासक दल आदर करता हो। देश में शांति और सुरक्षा का वातावरण हो। युद्ध लूटमार, अराजकता की स्थिति न हो। सत्ता का उचित प्रकार से विकेंद्रिकरण किया गया हो। स्थानीय संस्थायें सुचारु रूप से कार्य कर रही हों तथा सरकार का आचरण सही हो। चुनाव की निष्पक्षता में लोगों का सदेह न हो। भारत में स्वस्थ राजनीतिक वातावरण की बहुत आवश्यकता है।

(७) स्वतन्त्र और ईमानदार प्रेस—स्वस्थ राजनीतिक वातावरण बनाने में प्रेस या विचार अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का बहुत बड़ा हाथ होता है, इसलिये जनतन्त्र की सफलता हेतु निष्पक्ष प्रेस का होना आवश्यक है। कोई भी व्यक्ति उस समय तक सही राय कायम नहीं कर सकता जब तक कि उसके सामने सही तथ्य और अंकित न हों। यदि प्रेस स्वतन्त्र और ईमानदार नहीं होगी तो जनता आसानी से गुमराह हो जायेगी और मिथ्या प्रचार व गलतफहमी का शिकार होकर राजनीतिक भूलें करेगी।

(८) सामाजिक और आर्थिक समानता—जिस राज्य में जन्म के कारण उन्न-

नीच या काले-गोरे का भेदभाव होता है वहाँ जनतन्त्र कभी सफल नहीं हो सकता। क्योंकि सामाजिक दृष्टि से ऊँचे तमज्ज जाने वाले लोग आसानी से राजनीतिक क्षेत्र में नेतृत्व प्राप्त कर लेते हैं। भारत का इतिहास इसका प्रमाण है। ग्राह्ण और क्षत्रिया न शताब्दियों से शासन पर अपना एकाधिकार रखा है। सामाजिक समानता के साथ साथ जनतन्त्र की सफलता के लिये आर्थिक समानता भी आवश्यक है। हान्सन लिखता है कि "धनिकों का धन और निधनों की निधनता दोनों लोकतन्त्र को घट्ट कर देती हैं।" अधिक गरीबी से अनित धन के प्रलोभन के आगे झुकने को विवश हो जाता है और धन की अधिकता से व्यक्ति धमण्डी, अत्याचारी और भ्रष्ट बन जाता है। दोनों अवस्थाएँ जनतन्त्र के लिये बुरी हैं। इसलिये जनतन्त्र की सफलता समाज में आर्थिक समानता पर निर्भर है। प्रत्येक व्यक्ति को 'यूनतम आर्थिक सुविधायें मिलने की गारण्टी' होनी ही चाहिये तभी वह धन के प्रलोभन से दूर चुनाव आदि में स्वतन्त्र रूप से निर्णय ले सकेगा।

(६) प्रबुद्ध जनमत—जनतन्त्र और जनमत का अटूट सम्बन्ध है। प्रबुद्ध जनमत, एक जागरूक सामाजिक चेतना और प्रभावपूर्ण जनसम्मति जनतन्त्र की सफलता के लिये आवश्यक शर्तें हैं। जनतन्त्र का स्तर जनमत पर निर्भर करता है। जब कभी और जहाँ कहीं जनतन्त्र विफल होता है, उसकी विफलता का एकमात्र कारण भ्रष्टाचार और प्रभावहीन जनमत होता है। इसलिये जनतन्त्र की सफलता के लिये प्रबुद्ध जनमत बहुत जरूरी है।

(१०) योग्य नेतृत्व—डा. आर्लीबार्डिस लिखते हैं कि "यदि लोकतन्त्र की सफल होना है तो सावधानी के साथ चुने गये नेताओं की आवश्यकता है। एक बार जब वे चुन लिये जाय तब जनता को उन पर विश्वास और उनका सम्मान करना चाहिये। नेताओं की बात न मानना उतना ही बुरा है जितना उनके पीछे आँख मूँदकर चलना। कभी कोई राष्ट्र सत्कारु व्यक्तियों की चापलूसी और पूजा करके महान नहीं बन सकता। फिर भी भारत में सामान्य नियम यही है कि नेता बदल सकते हैं, पर उपासक वही बने रहते हैं। आवश्यकता इस बात की है कि जनता राजनीतिक सिद्धान्तों और नीतियों तथा व्यक्तियों के बीच भेद करना सीखे और अनुचित रूप से व्यक्तियों के साथ बँधी न रहे। दूसरी ओर नेताओं को भी अपनी आस्थाओं और अपने विश्वास पर दृढ़ रहना चाहिये। उन्हें लोकमत के हर झुके के साथ बह नहीं जाना चाहिये। लोकतन्त्र में उन्हीं व्यक्तियों को नेता होना चाहिये जिनकी नियम-बुद्धि स्वस्थ हो, जिनकी क्षमता मौलिक हो, जिनमें उच्चकाटि की पहलकदमी हो और जिनका चरित्र निष्कलक हो। यदि एक बार ऐसे नेता मिल जाय तो जनता को उनके साथ ने बहुत अधिक हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये।"

जॉन एम. लोवेल (Lowell) के मतों में यह सकते हैं कि, यदि उपयुक्त शर्तें पूरी हो जाती हैं तो प्रचण्ड दायु के शोके भी लोकतन्त्र का नीय हिसा नहीं पायेंगे



और यह धिना हिले डूले खड़ा रहेगा—चाहे दूसरे स्थानों पर तूफान उत्थात मचाते रहे। जब तक ये धातें पूरी नहीं होती इसके (लोकतन्त्र के) शक्तिशाली पाँव कीचड़ में धँस जायेंगे।'

## जनतन्त्र के गुण

जनतन्त्र के कुछ गुणों ने इस इतना लोकप्रिय बना दिया है कि आज हर व्यक्ति अपने देश में जनतन्त्र की स्थापना का समर्थक है। इतना ही नहीं, सरकार चाहे कंसी भी क्यों न हो जनता की निगाह में प्रतिष्ठित होने के लिये वह स्वयं को जातान्त्रिक सिद्ध करने की पूरी कोशिश करता है। जनतन्त्र के मुख्य गुणों को निम्नांकित ढंग से व्यक्त कर सकते हैं—

(१) स्वतन्त्रता और समानता का पाथक—जनतन्त्र मानवीय स्वतन्त्रता और समानता का पोषक है। कोई अन्य प्रणाली मानव-व्यक्तित्व या प्रतिष्ठा की ओर इतना ध्यान नहीं देती जितना कि जनतन्त्र। जनतन्त्र में प्रत्येक नागरिक समान मात्रा में स्वतन्त्रता का उपभोग करता है। इसके साथ समान व्यवहार किया जाता है। "प्रत्येक को एक के बराबर माना जाता है किसी को एक से अधिक के बराबर नहीं" (Every one counts for one, and no one for more than one)। स्वतन्त्रता और समानता की यह मात्रा कितनी है, यह डुवरजर के शब्दों में, उस देश में विद्यमान जात-तन्त्र के अनुपात में होती है।

(२) विचार विनिमय और सहमति पर आधारित—जनतान्त्रिक व्यवस्था में राजनीतिक सिद्धान्तों का निश्चय विचार विनिमय के आधार पर होता है जबकि अधिनायकवाद में शासन शक्ति के सहारे चलता है। जनतन्त्र यद्यपि बहुमत का शासन है, तथापि इसमें अल्पसंख्यकों को दबाया नहीं जाता। उनकी इच्छाओं का आदर किया जाता है। उनके मुझावा पर भी गम्भीरता से विचार किया जाता है। गठिल लिखता है कि "जनतन्त्र सम्प्रभुता का आधार शक्ति से सहमति में स्थानांतरित (transfer) कर देता है, तथा यह मानता है कि राज्य का अस्तित्व व्यक्ति के लिये है, व्यक्ति का अस्तित्व राज्य के लिये नहीं। जनतन्त्र के समयन में सर्वाधिक शक्तिशाली तक जनता के उन्नयन और विकास के इसके मूल्य, सावजनिक मामलों में उसकी रुचि की अभिवृद्धि तथा उस शासन में निष्ठा और विश्वास, पर आधारित हैं जिसमें वह सक्रिय भाग लेती है। जनतन्त्र, इस प्रकार, नागरिकता के एक प्रशिक्षण स्कूल का कार्य करता है।" <sup>८</sup>

(३) मनोविज्ञान के अनुकूल—कोई भी शासन सारे समाज का नहीं हो सकता लेकिन जनतन्त्र में लोगों का जब अपने मत का प्रयोग करने का अवसर मिलता है तो वह सरकार पर नियन्त्रण रखने का मनावज्ञानिक सतोष प्राप्त होता है जो किसी भी शासन व्यवस्था का दब और स्थायी बनाये रखने के लिये बहुत आवश्यक है। इस तरह "जनतन्त्र" हॉकिंग के शब्दों में, 'चेतन और उपचेतन मन की एकता है।' <sup>९</sup>

डा आशीर्वादम् लिखते हैं कि “लोकतन्त्र का पहला काम यह है कि वह जनता के प्रश्न ‘क्या’ का समाधान करे और जब वह ऐसा कर देता है तभी सरकार और जनता के बीच एक सहानुभूतिपूर्ण सम्बन्ध स्थापित हो जाता है। व्यक्ति चुपचाप स्वीकृत देने वाले की बजाय एक सक्रिय सहयोगी बन जाता है।”<sup>30</sup>

(४) सावजनिक शिक्षण—जनतन्त्र सावजनिक शिक्षा के क्षेत्र में एक महान् प्रयोग है। भाषण व समाचारपत्रों की स्वतन्त्रता जनसाधारण में विचार विनिमय की प्रवृत्ति को प्रोत्साहित करती है। एक चुनाव से दूसरे चुनाव के मध्य सभी राजनीतिक दल निरन्तर प्रचार द्वारा जनता को राजनीतिक शिक्षा प्रदान करते रहते हैं जिसके फलस्वरूप जनता का मानसिक स्तर इतना उठ जाता है कि राजनीतिक दृष्टि से कौन सी बात भली है और कौन सी बुरी इसका निर्णय सभी लोग आसानी से करना सीख जाते हैं। बन्स इस सम्बन्ध में ठीक लिखता है कि “सभी प्रकार का शासन शिक्षा प्रदान करने की एक पद्धति है, परन्तु आत्मशिक्षा ही सर्वोत्तम शिक्षा है, अतः सर्वोत्तम शासन स्वशासन है जो लोकतन्त्र है।”<sup>31</sup>

(५) जनता का नैतिक उत्थान—सचिव लिखता है कि “शासन में श्रेष्ठता की मुख्य कसौटी शान्ति, न्याय अथवा आर्थिक समृद्धि नहीं है। राज्य शासन विधि की श्रेष्ठता की प्रमुख कसौटी वह चारित्रिक शक्ति है जो नागरिकों में विकसित की जानी चाहिये ताकि उसे जीवित रखा जा सके। स्थायी रूप से वह सरकार सबसे अच्छी है जो चारित्रिक दृष्टि से जनता को भ्रमण बनाती है तथा उसे बुद्धता, परिश्रम, आत्म विश्वास और साहस से भरपूर करती है।” जनतन्त्र में प्राप्त मताधिकार की शक्ति से व्यक्तियों की नैतिक प्रतिष्ठा में वृद्धि होती है। उनमें आत्मनिर्भरता, परोपकार सहाय्य व सामंजस्य की भावनाओं का विकास होता है। जनतन्त्र, इस प्रकार, नागरिकों के नैतिक उत्थान का कारक है।

(६) देश भक्ति का विकास—व्यक्ति का अपने देश से भावात्मक एकीकरण (emotional integration and identification) केवल जनतन्त्र में ही सम्भव है। जनतन्त्र देश प्रेम की भावना को बढ़ाता है। लेवलेये (Leveleye) लिखता है कि ‘फ्रांसीसी लोगों को फ्रांसीसी क्रान्ति के पश्चात् जब देश के प्रशासन में भागीदार बनाया गया तभी से उन्होंने फ्रांस को सच्चे हृदय से प्यार करना प्रारम्भ किया।’ जनतन्त्र की स्थापना के बाद से ही फ्रांस की जनता कट्टर देशभक्त है।

(७) क्रान्ति से रक्षा—जनतन्त्र क्रान्ति के संकट को दूर रखता है। यह क्रान्ति की सम्भावना के विरुद्ध एक अवरोध है। जब शान्तिपूर्वक सरकार बदलने का कोई उपाय नही होता तो जनता हिंसक क्रान्ति का सहारा लेती है। लेकिन जनतन्त्र में “मन्त्रियों और विधानसभाओं में बहुमत को बदलने की प्रक्रिया सामाजिक आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये क्रान्ति का एक विकल्प प्रदान करती है।”<sup>32</sup> अतः जनतन्त्र नागरिक

30 राजनीति शास्त्र, पृ ३६०।

31 C. B Burns Democracy p 134

32 Ibid ■ 135

असन्तोष को क्रान्ति का ज्वालामुखी बनने से रोकता है।

(८) शान्तिपूर्वक सामाजिक सुधार सम्भव—शान्तिपूर्वक सर्वधानिक ढंग से देश में सुधार काय जनतन्त्र में ही सम्भव है। १९५२ से १९५६ के मध्य भारतीय संसद् ने जीर्णोद्धार रुढ़िवाद व पुरातनपथी हिन्दू समाज-व्यवस्था में कानून द्वारा अनेक महत्त्वपूर्ण सुधार किये जो अथवा सम्भव नहीं थे। जनतन्त्र द्वारा ही उन्हें सन्तोषजनक ढंग से लागू किया जा सका।

(९) कायकुशलता में वृद्धि—अन्य किसी भी प्रकार की शासन-व्यवस्था की तुलना में जनतन्त्र में कायकुशलता अधिक पायी जाती है। गानर लिखता है कि “लोक-प्रिय चुनाव, लोकप्रिय नियन्त्रण तथा लोकप्रिय उत्तरदायित्व के कारण अन्य किसी भी व्यवस्था से अधिक उच्चकोटि की कायकुशलता जनतन्त्र में ही सम्भव है।”<sup>33</sup>

(१०) साहित्य व विज्ञान के विकास में सहायक—जनतन्त्र में उपलब्ध स्वतन्त्रता के वातावरण में ही अष्ट साहित्य और विज्ञान की प्रगति हो सकती है, क्योंकि अभिव्यक्ति और प्रयोग की स्वतन्त्रता से ही वैज्ञानिक सत्यो को खोजा जा सकता है। हिटलर की सनाशाही में आइंस्टीन तथा ओपेनहाइम जैसे वैज्ञानिक कुछ नष्ट कर पाये, लेकिन जर्मनी छोड़ने के उपरान्त अमरीका के स्वतन्त्र वातावरण में उन्होंने विश्व में वैज्ञानिक व विधिशास्त्रीय या अनुसन्धान किये वे विश्व की अमूल्य निधि हैं।

(११) निष्पक्ष न्याय की प्राप्ति—निष्पक्ष न्याय की प्राप्ति जनतन्त्र का अविच्छिन्न गुण है। इसका अर्थ यह नहीं कि जनतन्त्र में अन्याय असम्भव है। न्याय का अर्थ है सबको सुनवाई का उचित अवसर, स्वेच्छाचारी ढंग से किसी के साथ आचरण किया जाना। यह सबविहित है कि निष्पक्ष न्याय प्राप्ति का इतिहास जनतन्त्र के साथ से शुरू होता है।

(१२) उपयोगिता में वृद्धि—जनतन्त्र जनता की इच्छा पर आधारित होता है इसलिये सावजनिक उपयोगिता में वृद्धि करना जनतन्त्र का मूल लक्ष्य है। जनता कभी भी उस सरकार को निर्वाचित नहीं करेगी जो सावजनिक कल्याण और जन उपयोगी कार्य करने में समर्थ न हो। अतः उपयोगिता जनतन्त्र का महत्त्वपूर्ण गुण है।

## जनतन्त्र के दोष

(१) अयोग्यता का शासन (Cult of incompetence)—फ्रांसीसी विद्वान फागुए (Faguet) ने जनतन्त्र को ‘अयोग्यता का शासन’ कहा है। ऐसी धारणा फार्लाइल, लेकी, एच ओ वेल्स आदि विद्वानों की भी है, जिनके हृदय में जनतन्त्र के विरुद्ध कोई विशेष द्वेष भावना नहीं है। जनतन्त्र को मूर्खों या अयोग्यता का शासन रहने का आधार यह है कि प्रत्येक व्यक्ति में शासन की जटिलताओं को समझने अथवा दूसरों पर शासन करने की योग्यता नहीं होती, लेकिन जनतन्त्र में सबको समान रूप से शासन करने के योग्य समझा जाता है—जो गलत है। फागुए लिखता है कि “शासन एक कला है और इसके लिये ज्ञान आवश्यक है, लेकिन (जनतन्त्र में) जनता



श्रुता से पूरा होता है। शायद यही कारण है कि कुछ लोगो में इन बहुसंख्यका के लिये 'मध्यामुर' शब्द का आविष्कार कर लिया है।

(५) मतदाताओं की उदासीनता—अनेक जनतात्मिक देशों में मतदानाभा की उदासीनता प्रसिद्ध है। मतदाता इतने उदासीन होते हैं कि वे अपने मतधिकार का प्रयोग करने ही नहीं जाते। उन्हें उनके घरों और कार्यालयों से जबरदस्ती मत देने के लिये लाया जाता है। अमरीका में लगभग ५० प्रतिशत और हमारे देश में लगभग ६५% ही मत पड़ते हैं। मतदाताभा की उदासीनता का परिणाम यह होता है कि जा ५० या ६० प्रतिशत वोट पड़ते हैं उसमें ३५-४० प्रतिशत वोट प्राप्त करके जीतने वाला वस्तुतः कुल मतदाताओं के १५-२० प्रतिशत का प्रतिनिधित्व ही करता है। इस तरह जनतन्त्र में जनता की इच्छाभा का सच्चा प्रतिनिधित्व नहीं होता। "मतदाताभा की उदासीनता का नतीजा," डा आशोबोर्दम के अनुसार, "यह होता है कि शक्ति कुछ ऐसे व्यक्तिों की हाथ में घसी जाती है जो सम्य चोड़े बादों और झूठे सच्चे तर्कों से जनता को भ्रष्टाने और उससे अनुचित साम उठाने के लिये हमेशा तयार रहते हैं।"<sup>35</sup>

(६) पेशेवर राजनीतिज्ञों का विकास—जनतन्त्र में पेशेवर राजनीतिज्ञों का एक बड़ा बग पड़ा हो जाता है। वे लोग, जिन्हें अपनी जीविका के लिये काम करना पड़ता है, प्रायः राजनीति में सक्रिय रूप से हिस्सा नहीं ले पाते। यदि वे राजनीति के लिये समय निकालें तो उनके व्यवसाय पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े। इसलिये प्रायः यह देखा गया है कि जो लोग किसी व्यापार, शिल्प या पेशे का पूरी ईमानदारी से नहीं कर पाते, वे राजनीति की ही धारणा बना लेते हैं। ऐसे लोगों की रुचि राजनीति से अपना पेट भरने में होती है, देश जाय जहानूम में। भारत का ऐसे ही पेशेवर राजनीतिज्ञों ने सत्प्रानाश कर दिया है। ऐसे लोगों का न कांदा सिद्धांत होता है और न किसी दल से लगाव। अपने स्वार्थों को पूरा करना ही उनका धर्म, दशन और भगवान है।

(७) दलगत राजनीति का बोधा से युक्त—जनतन्त्र में दलगत राजनीति के सारे दोष पाए जाते हैं। "लोगों की राय जानने के लिये दल व्यवस्था इतनी अधिक धार्मिक जान पड़ती है कि उससे किसी भी जगह ने सामान्य इच्छा का उचित प्रतिनिधित्व नहीं हो सकता।"<sup>36</sup> दल व्यवस्था के कारण जनतन्त्र में चरित्र के छायापन और असत्य को प्रोत्साहन मिलता है। भाई नतीनावाद पनपता है। प्रसासन में राजनीतिक हस्तक्षेप बढ़ता है और उसकी निपुणता व निष्पक्षता समाप्त हो जाती है। राष्ट्रीय भेदभावा का पुनरावृत्ति में घसीटा जाना है। लूट-ग्रभोट की प्रथा पनपती है और गणितना का ह्रास होता है। राजनीतिज्ञ अपने विरोधियों की चरित्र-रक्षा कराते हैं, यदि हमसे भी वे जरा उद्बुध में सकत नहों हान तो फिर वे उनका जान से मरवान न भी नहा हिचकत है।

(८) धन और समय का अपव्यय—जनतन्त्र पक्षीली सरकार है। न पवन

पर ये लोग शासन करते हैं जो न तो ज्ञान रखते हैं और न कला, तथा उन्हें इसीलिये चुना गया था कि उनमें ये गुण नहीं पाये जाते।”

प्रत्येक समाज में बहुसंख्यक मूल होते हैं जो अपने व्यक्तिगत जीवन की समस्याओं को ही ठीक से नहीं समझ पाते। उनमें यह आशा करना व्यर्थ है कि वे देश की गम्भीर राजनीतिक समस्याओं को गहराई से समझ सकें और उनका समाधान ढ़ूँढ़ में सफल हों। मूल तो किसी विद्वान को अपना प्रतिनिधि भी नहीं चुन सकते। मूल कैसे जान सकता है कि समाज में कौन सा व्यक्ति योग्य है और कौन सा अयोग्य? साधारणतः लोग अपने मानसिक स्तर के आदमी से ही प्रसन्न होते हैं और चुनाव में प्रायः उसी को वोट देते हैं। अतः जनतन्त्र समाज में अयोग्यता की पूजा स्वाभाविक है। बर्नार्ड शां लिखता है कि “सड़क पर फेरी या खोमचा लगाने वाले को अपने व्यापार के लिये योग्यता का साइसेन्स लेना पड़ता है, लेकिन सस्ते वस्त्र बनाने या ऐसे ही किसी उच्च पद पर आसीन होने के लिये जनतन्त्र में किसी प्रकार की योग्यता की आवश्यकता नहीं होती।” अतः जनतन्त्र में सरकार मूर्खों की बनती है जो समाज में अधिक संख्या में होते हैं। जनतन्त्र अयोग्यता का शासन है यह आगामी कुछ अन्य तर्कों से भी सिद्ध हो जायेगा।

(२) गुणा की अपेक्षा संख्या पर दल—जनतन्त्र में मतदाता की योग्यता के अनुसार उसके मत का मूल्यांकन नहीं होता, वहाँ सिर्फ मतों की गणना की जाती है। “इसमें लोगों के सिरे ही गिने जाते हैं और इस बात की चिन्ता नहीं की जाती कि खोपड़ियों के भीतर क्या है।”<sup>१३</sup> लेखी लिखता है कि “मानव प्रयत्न के प्रत्येक क्षेत्र में जीवन की सब गणनाओं में, जिनका अनुमान अथवा अकन निष्ठुर, प्राकृतिक कानून के द्वारा किया गया है, बढप्पन कुछ ही लोगों में रहता है न कि बहुत से लोगों में, तथा सफलता सभी प्राप्त हो सकती है जब निर्देशन तथा नियन्त्रण की शक्ति को मुख्य रूप से उनके हाथों रखा जाय।”

(३) भीड़ का शासन—कुछ लोगों के विचार से जनतन्त्र ‘उत्तरदायित्व’ हीन भीड़ का शासन है। चुनाव में तो भीड़ भाड़ हाती ही है, कानून बनाने वाली सभायाँ, निर्णय लेने वाली समितियों में भी भीड़ होती है। हमारी संसद के दोनों सदन में लगभग ५०० सदस्य हैं, इंग्लैंड में यह संख्या १४०० से भी ऊपर है। मंत्रिमण्डल में ५०-५० सदस्य होते हैं। मनोवैज्ञानिका का तर्क है कि मनुष्य भीड़ में अपना विवेक खो देता है और वह सहजबुद्धि भावनाओं अथवा पार्श्विकता से संचालित होता है। ऐसी अवस्था में जनतन्त्र के अन्तर्गत शासक विवेकशून्य ढंग से कार्य करें तो इसमें आश्चर्य क्या है।

(४) बहुमत की तानाशाही—लोकतन्त्र में अल्पसंख्यका के हितों की समुचित रक्षा नहीं हो पाती। बहुमत के उद्गार में शासक दल निरंकुश अधिनायकों से भी कहीं अधिक अमहिष्णु, कट्टर और अत्याचारी बनकर अल्पमत वालों को कुचलने के लिये आतुर रहता है। उनके रचनात्मक सुझावों के प्रति भी उसका दृष्टिकोण दुर्भावना व

शब्दों से पूरा होता है। शायद यही कारण है कि कुछ लोगो में इन बहुसंख्यकों के लिये 'सट्यासुर' शब्द का आविष्कार कर लिया है।

(५) मतदाताओं की उदासीनता—अनेक जनतान्त्रिक देशों में मतदानाओं की उदासीनता प्रसिद्ध है। मतदाता इतने उदासीन होते हैं कि वे अपने मताधिकार का प्रयोग करने ही नहीं जाते। उद्ध उनके घरा और कार्यालयों से जबरदस्ती मत दान के लिये लाया जाता है। अमरीका में लगभग ५० प्रतिशत और हमारे देश में लगभग ६५% ही मत पड़ते हैं। मतदाताओं की उदासीनता का परिणाम यह होता है कि जो ५० या ६० प्रतिशत वोट पड़ते हैं उसमें ३५-४० प्रतिशत वोट प्राप्त करके जीतने वाला वस्तुतः कुल मतदाताओं के १८-२० प्रतिशत का प्रतिनिधित्व ही करता है। इस तरह जनतन्त्र में जनता की इच्छाओं का सच्चा प्रतिनिधित्व नहीं होता। "मतदाताओं की उदासीनता का नतीजा," डा आर्थोर्वाइडम् के अनुसार, "यह होता है कि शक्ति कुछ ऐसे अधिपक्षी लोगों के हाथ में चली जाती है जो सच्चे चोड़े वादों और झूठे सच्चे तर्कों से जनता को बहलाने और उससे अनुचित लाभ उठाने के लिये हमेशा तयार रहते हैं।"<sup>35</sup>

(६) पैसेवर राजनीतिज्ञों का विकास—जनतन्त्र में पैसेवर राजनीतिज्ञों का एक बड़ा वर्ग पैदा हो जाता है। वे लोग, जिन्हें अपनी जीविका के लिये काम करना पड़ता है, प्रायः राजनीति में सक्रिय रूप से हिस्सा नहीं ले पाते। यदि वे राजनीति के लिये समय निकालें तो उनके व्यवसाय पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े। इसलिये प्रायः यह देखा गया है कि जो लोग किसी व्यापार, शिल्प या पेशे को पूरी ईमानदारी से नहीं कर पाते, वे राजनीति को ही धंधा बना लेते हैं। ऐसे लोगों की रुचि राजनीति से अपना पेट भरने में होती है, देश जाय जहन्नुम में। भारत का ऐसे ही पैसेवर राजनीतिज्ञों ने सत्यानाश कर दिया है। ऐसे लोगों का न कोई सिद्धांत होता है और न किसी दल से लगाव। अपने स्वार्थों को पूरा करना ही उनका धर्म, दशन और भगवान है।

(७) दलगत राजनीति के दोषों से युक्त—जनतन्त्र में दलगत राजनीति के सारे दोष पाय जाते हैं। "लोगों की राय जानने के लिये दल व्यवस्था इतनी अधिक यान्त्रिक जान पड़ती है कि उससे किसी भी दल में सामान्य इच्छा का उचित प्रतिनिधित्व नहीं हो सकता।"<sup>36</sup> दल व्यवस्था के कारण जनतन्त्र में चरित्र के छोड़लेपन और असत्य को प्रोत्साहन मिलता है। भाई भतीजावाद पनपता है। प्रशासन में राजनीतिक हस्तक्षेप बढ़ता है और उसकी निपुणता व निष्पक्षता समाप्त हो जाती है। राष्ट्रीय भेदभावों का चुनाव में घोटोटा जाना है। लूट-खसोट की प्रथा पनपती है और नरिदन्ता का हान होता है। राजनीतिक दल अनेक विरोधियों की चरित्र हत्या कराते हैं, यदि इसमें भी वे अपने उद्देश्य में सफल नहीं होते तो फिर वे उनका जान से मरवाने में भी नही हिचकते हैं।

(८) धन और समय का अपव्यय—जनतन्त्र चर्चोली सरकार है। न कवन

चुनावों में अरबों की सम्पत्ति स्वाहा होती है, अपितु चुनावों के उपरान्त जन प्रतिनिधियों के वेतन, भत्ते और सुविधाओं पर भी अरबों खर्च होते हैं। जो धन रचनात्मक कार्यों में लगना चाहिये, चुनाव और सरकार के निर्माण व दिखावे पर खर्च रूपसे होता है। इसमें समय और अवसर का भी बरबादी होती है। जो काम एक व्यक्ति एक दिन में कर सकता है उसे सात व्यक्ति सात दिन में करते हैं। जो कानून एक दिन में स्वीकृत हो सकता है, उसे बनने में वर्ष लग जाते हैं। उत्तर प्रदेश में जमींदारी बिल पर वर्षों विचार होता रहा तब कहीं वह अस्तित्व में आया। जनतन्त्र में समय और अवसर की इस बरबादी का परिणाम यह होता है कि बार बार राष्ट्रपति को अभ्यादेश जारी करने पड़ते हैं।

(६) धनवानों का शासन—जनतन्त्र एक अत्यधिक खर्चीली व्यवस्था है, अतः इसमें भाग लेने की हिम्मत बही कर सकता है जिसके पास चुनाव जीतने के लिये अनाप-भनाप पैसा हो। गरीब, योग्य अगर सिद्धांत या दल के आधार पर चुनाव जीत भी लेता है तो वह उन धनिकों के विरुद्ध कुछ भी नहीं कर पाता जिन्होंने पैसे के बल पर चुनाव जीता है जिनकी संख्या अधिक है और जिनकी दिलचस्पी चुने जाने के बाद अगले चुनाव के लिये पसा इकट्ठा करने में तथा पिछले चुनाव का घाटा पूरा करने में होती है। जनतन्त्र इस तरह सच्चे अर्थों में 'धनिकतन्त्र' होता है जिसमें निधन की चला नहीं सकती, चाहे वह कितना ही योग्य क्यों न हो।

(१०) अनतिक्रमता का बोलबाला—जनतन्त्र में छल और असत्य की प्रेरणा हमेशा ही मिलती है। 'अ' कहता है कि 'ब' बेईमान और झूठा है तो 'ब' 'अ' को झूठा और बेईमान बताता है। जनता से वोट पाने के लालच में उनकी समस्याओं को गवारू ढग से लोकप्रिय बनाया जाता है, नोट और जराब की बोटलें बाँटी जाती हैं। मतदाता तो दूर, प्रशासकीय अधिकारी और यायाधिकारी भी धन के लोभ के सामने सिर झुका लेते हैं।<sup>37</sup>

(११) कुशिक्षा की निधि—जनतन्त्र कुशिक्षा का साधन है। इसमें वोट के लालच में जनता से ही उसके दोषों को छिपाया जाता है। जनता की झूठी चापलूसी की जाती है और उसमें समानता की झूठी भावना का विकास किया जाता है। लार्ड ब्राइट ठीक लिखते हैं कि "जनतन्त्र में केवल पढ़ना सिखाया जाता है, सोचना और निगम करना नहीं, ऐसी अवस्था में पढ़ने की सामर्थ्य से कोई लाभ नहीं हो सकता।"

(१२) फला व विज्ञान के विकास में बाधक—जनतन्त्र में 'निम्न कोटि की साधारण और जड़ सभ्यता' का विकास होता है। इसमें साहित्य, कला, विज्ञान आदि का कोई विशेष महत्त्व नहीं होता, केवल राजनीतिक नेताओं की पूजा होती है। यदि विज्ञानिक अथवा अर्थशास्त्रियों की भी कोई बड़ी सभा हो तो प्रमुख स्थान नेताओं को ही मिलता है। सबत इन्हीं की तूती बोलती है। फलस्वरूप कला, संस्कृति या विज्ञान के ज्ञान की अपेक्षा राजनीतिक दावपेंच सबसे महत्त्वपूर्ण हो जाते हैं।

(१३) स्थानीय हितों को महत्त्व—जनतान्त्रिक देशों में स्थानीय हितों के



लिये राष्ट्रीय हितों का बलिदान कर दिया जाता है।<sup>38</sup> इस बात की कोई चिन्ता नहीं करता कि व्यापक रूप से देश का क्या और कितना कल्याण होगा, जनता के प्रतिनिधि सावजनिक हित के आदेश को भूलकर अपने क्षेत्र के लिये ऐसी सुविधायें प्राप्त करने की कागिश करते हैं जिनसे उनकी बाहुवाही हो।

(१४) मनोविज्ञान का दुरुपयोग—जनतन्त्र में मनोविज्ञान का दुरुपयोग होता है। मन्त्री के विचार से अधिकांश लोग भेड, बबर और भेडिये की मनोवृत्ति वाले होते हैं। वे सहज ही विश्वास करने वाले, भावावेश से बह जाने वाले, डरपोक, असहिष्णु, विवेकहीन, निर्ययी, अन्यायी और मूर्ख होते हैं। इसलिये नत्ता धर्म, सम्प्रदाय या जाति की दुहाई देकर अपने लाभ के लिये मनोविज्ञान का दुरुपयोग करते हैं। परिणाम यह होता है कि कोई जाति को वोट देता है तो कोई धर्म को, कोई गाय को तो कोई हाथी को। देश के लिये कौन सी नीति थोड़ है यह कोई नहीं सोचना है।

(१५) प्राणीशास्त्र के नियमों के विरुद्ध—जनतन्त्र प्राणीशास्त्र के नियमों के विरुद्ध है। शरीर में प्रत्येक अंग सोचन का कार्य नहीं करता, जबकि जनतन्त्र में प्रत्येक व्यक्ति को समान योग्यता और मस्तिष्क वाला माना जाता है तथा उससे सरकार के किसी भी विभाग को कुशलतापूर्वक संचालित करने की आशा की जाती है।

(१६) क्षमता से शून्य—जनतांत्रिक सरकारें प्रायः क्षमता से शून्य होती हैं। दोस्तों के अनुसार आंग्लब्रिग के राष्ट्रीय में तीन आलकायिक चित्र थे। उनमें से एक कुलीनतन्त्र को प्रशंसित करता था जिसे जस्ट लोगो को एक गम्भीर सभा (सीनेट) के रूप में चित्रित किया गया था। दूसरा, राजतन्त्र को बताता था जिसमें एक चिन्तनशील निरकुश राजा बिनाल जनसमूह से विनीत शब्दाब्जलियाँ प्राप्त करते दिखाया गया था। तीसरे में जनतन्त्र को शराब पिये हुए एक बिदूषक के रूप में चित्रित किया गया था जिसके चारों ओर चीखती चिल्लाती भीड़ का घेरा था। जब शासन शक्ति ऐसे अशिक्षित और गैर जिम्मेदार व्यक्तियों के हाथ में होगी, जो सत्ता के नशों में अंधे होंगे, तो शासन में क्षमता का ही कैसे सकती है ?

जनतन्त्र की आलोचना में ऊपर जो कुछ लिखा गया है वह केवल उसके विरोधियों या आलोचकों के मस्तिष्क की उपज नहीं है। जनतन्त्र ने प्रबल समयक भी उसके अनेक दोषों को स्वीकार करते हैं। उदाहरण के लिये, लाड ब्राईम ने, (जो जनतन्त्र को एक थोड़ व्यवस्था मानत है) अनेक देशों में जनतन्त्र के व्यावहारिक रूप को देखकर यह स्वीकार किया था कि जनतन्त्र में घन के दूषित प्रभाव, राजनीति का लाभप्रद व्यवसाय बनाने की प्रवृत्ति, अपव्यय, समता के सिद्धान्त का दुरुपयोग, दलगत-भ्रष्टाचार और वोट के लालच में जनता को गुमराह करने की बुराइयाँ निमन्त्रित पायी जाती हैं।<sup>39</sup> अब प्रश्न यह उठता है कि यदि जनतन्त्र में, वास्तव में, इतनी बुराइयाँ हैं तो क्या कोई अन्य व्यवस्था आधुनिक युग में जनतन्त्र की इस लोकप्रिय धारणा का विकल्प हो सकती है ?

## अधिनायकतन्त्र लोकतन्त्र का विकल्प नहीं है

कुछ लोगों के विचार से अधिनायकतन्त्र लोकतन्त्र का विकल्प हो सकता है। यह धारणा गलत है। अधिनायकतन्त्र क्या, राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र, वगैरह कोई भी जनतन्त्र का विकल्प नहीं है। विश्व में आज कोई भी पढ़ा लिखा आदमी राजतन्त्र को श्रेष्ठ व्यवस्था मानने के लिये तैयार नहीं है। यह "शतान ही से शतान को बाहर निकालने" वाली बात है। एक कहानी याद आती है कि एक आदमी को समुद्र में एक बोतल पड़ी मिली। उसने बाहर निकालकर उसका ढक्कन खोला तो उसमें से धुआँ निकल आया जो बाद में ज़िन्द के रूप में बदल गया। ज़िन्द ने बोतल खोलने वाले से कहा कि अनेक वर्षों बाद आजाद हुआ हूँ अब मूख लगी है, तुम्हें खाऊंगा। आदमी हैरान हो गया। चतुराई से उसने कहा कि तुम मुझे खा तो सकते हो लेकिन यह कैसे पता लगे कि तुम इस बोतल के ही ज़िन्द हो, पहले इस बात का सबूत दो कि तुम इस बोतल से ही निकले हो। ज़िन्द हाँसे में आ गया। वह फिर धुआँ बनकर बोतल में सबूत देने के लिये घुसा कि आदमी ने बोतल का ढक्कन ठीक से बन्द करके बोतल वापस समुद्र में फेंक दी। कहानी का अभिप्राय यह है कि शतान्दियों तक राजतन्त्र के अवगुणा को भोगने के बाद अब फिर मनुष्य राजतन्त्र अपनाने के लिये कभी तैयार नहीं हो सकता।

कुलीनतन्त्र और वगैरह भी अनुभव की कसौटी पर खरे नहीं उतरे हैं। संसार में उन व्यवस्थाओं को भी लागू किया गया लेकिन उनके परिणाम अन्तिम रूप में निराशाजनक ही रहे। अब हम उनको पुनः अपना नहीं सकते। फिर जनतन्त्र में सुव्यवस्थित कुलीनतन्त्र के लिये भी तो स्थान रहता है। उसमें सर्वाधिक बुद्धिमान लोगों के नेतृत्व में ही शासन चलाया जाता है। "कुलीनतन्त्र में विशेषज्ञ अपने-आपको जनता से दूर रखता है, लोकतन्त्र में उससे उन सामाजिक सद्गुणों की आशा की जाती है जो उसे जनता का अपना मानने में समर्थ बना सकते हैं जिन्हें पर उन्हें शासन करना होता है। यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि कुलीनतन्त्र और लोकतन्त्र के इस अन्तर से लोकतन्त्र का ही समर्थन होता है।"<sup>40</sup>

पिछले कुछ वर्षों से यह कथन आम हो गया है कि 'जनतन्त्र का युग बीत चुका है।' लोग जनतन्त्र को त्यागने और अधिनायकतन्त्र को अपनाने की बात करते हैं। इसका मुख्य कारण यह है कि जातंत्र से यत्नमान घोड़ा को जो आसानी थी वे पूरी नहीं हुई हैं और अधिनायकतन्त्र की व्यवस्था के गुण उन्हें ऐसे मुख्य स्वप्न लगते हैं जिन्हें आसानी से साकार किया जा सकता है। इस प्रश्न का उत्तर देने से पहले संक्षेप में जनतन्त्र और अधिनायकतन्त्र में भेद और उनके कुछ विशेष तत्वों का परिचय प्राप्त कर लेना जरूरी है।

जसा पिछले पृष्ठा में स्पष्ट किया जा चुका है जनतन्त्र जनता का शासन होता है। इसका आधार जन-सहमति है। इसकी आधारभूत मापतायें—स्वतन्त्रता,

समानता व विश्वव्युत्पत्ति हैं। यह सबको समान समझता है और सब में समान राजनीतिक योग्यता को स्वीकार करता है। अधिनायकतन्त्र, इसके विपरीत, ऐसी व्यवस्था है जिसमें जनता की अपेक्षा उसके किसी एक व्यक्ति का शासन होता है। यह एक उग्र राष्ट्रीय व्यवस्था है जिसमें राज्य और सरकार में कोई भेद नहीं किया जाता। अधिनायकवाद में शक्तियों का केन्द्रीकरण होता है, जनमत के साधनों और सावजनिक जीवन पर शासक (अधिनायक) का कठोर नियन्त्रण होता है। यह अधिकार की अपेक्षा कत्तव्य और स्वतन्त्रता की अपेक्षा त्याग और अनुशासन पर बल देता है।

जनतन्त्रीय देशों में पायी जाने वाली बुराइयों को देखकर कुछ लोग इतने हताश हो गये हैं कि वे अनुशासन और कार्यकुशलता के लिये (जो अधिनायकतन्त्र के गुण हैं) जनतन्त्र में मिली स्वतन्त्रता को छोड़ने के लिये भी तयार हैं। यह गलत दृष्टिकोण है। वस्तुतः व्यवस्था कोई अच्छी या बुरी नहीं होती, उसे चलाने वाले अच्छे या बुरे होते हैं। जनतन्त्र जनता का शासन है। इसलिये यदि जनता अच्छी होगी तो शासन अपने आप अच्छा होगा। यदि जनता ही बेईमान और घट्ट होगी तो शासन स्वतः बुरा होगा, इसमें जनतन्त्र का क्या बोध है ?

दूसरे, किसी के अधीन रहना मानव स्वभाव के विरुद्ध है। बेटा बाप के सारे आदेशों को नहीं मानता। यदि पिता उस पर अपनी इच्छा थोपना चाहता है तो वह विद्रोह कर देता है। अधिनायकतन्त्र में तो जनता का काम सिर्फ अधिनायक की आज्ञा का पालन करना ही होता है, उसे इस बात की स्वतन्त्रता नहीं होती कि वह अधिनायक के विरुद्ध कुछ कह सके। ऐसी अवस्था में अधिनायकतन्त्र जनतन्त्र से कमे श्रेष्ठ हो सकता है, समझ से बाहर की बात है। मेरी कक्षा में एक विद्यार्थी मानन को तयार ही नहीं था कि जनतन्त्र अधिनायकतन्त्र से श्रेष्ठ है। मैंने उसे तत्काल आदेश दिया कि वह अपनी कुर्सी पर खड़ा हो जाय। उसने पूछा, क्या ? मैंने कहा यही तुम्हारे प्रश्न का उत्तर है। अर्थात् जनतन्त्र में तुम क्यों का प्रश्न कर सकते हो, तुम्हें अधिकार है कि तुम वह कारण जान सको जिसकी वजह से तुम्हें दण्डित किया जा रहा है, लेकिन यदि यहाँ जनतन्त्र न होकर अधिनायकतन्त्र हो तो तुम्हारे पास मेरी आज्ञा का पालन करने के अलावा कोई चारा ही न होता। स्वतन्त्र रहना सदैव किसी के अधीन रहने से अच्छा है इसलिये जनतन्त्र अधिनायकतन्त्र से अच्छा है। स्वतन्त्रता के अभाव में सरकार के जानबूरी व व्यक्तियों में कोई अंतर नहीं है। जनतन्त्र में चाहे कितनी असुविधाएँ क्यों न हों, कम से कम मानव बने रहने की सुविधा तो प्राप्त होनी ही है।

तीसरे, जनतन्त्र में व्यक्ति साध्य है और राज्य साध्य। लेकिन अधिनायकतन्त्र में यह रिश्ता उलट जाता है। अधिनायक के लिये समाज में व्यवस्था का रख रखाव होता है। फाइनर लिखता है कि "अधिनायकतन्त्र को चिरन व भयभीत जनता जीवन के उन श्रेष्ठतम मूल्यों से गिर जानी है जिनका सम्प्रदाय मानव सनातन की जीवन प्रणाली से है, क्योंकि उनकी महानता की खुलेआम निंदा की जाती है।"<sup>31</sup>

चौथे, जनतन्त्र 'जिओ और जीने दो' में विराम करता है। इसका अर्थ

सहमति और सहयोग है। लेकिन अधिनायकतन्त्र, 'दूसरे को मारकर जीने' में आस्था रखता है। यह सघर्ष और हिंसा पर टिका होता है।

चौथे, अच्छे शासन की सबसे बड़ी कसौटी है—लोगों के लिये विकास के अवसरों की उपलब्धि। अधिनायकतन्त्र में मनुष्यों के व्यक्तित्व के विकास की ओर कम, अधिनायकों की गद्दी बचाने की ओर अधिक ध्यान दिया जाता है। जिस सरकार की विसर्पस्वी नागरिकों के विकास में न हो उसे न तो नागरिकों का समर्थन मिलेगा और न अच्छी सरकार का प्रमाण-पत्र।

इसके अतिरिक्त अधिनायकतन्त्र के जितने अवगुण इस अध्याय में पहले व्यक्त किये गये हैं वे सब जनतन्त्र का समर्थन करते हैं।

लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि जनतन्त्र सदा दोषमुक्त व्यवस्था है। हमारा अभिप्राय सिर्फ यह है कि जनतन्त्र अधिनायकतन्त्र (या अथ दूसरी व्यवस्थाओं) से अच्छा है। अधिनायकतन्त्र या अथ कोई व्यवस्था इसका विकल्प नहीं हो सकती। इस सम्बन्ध में सी डी वन्स का कथन उल्लेखनीय है कि 'इस तथ्य को अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि वर्तमान प्रतिनिधि समार्य दोषपूर्ण हैं, लेकिन यदि एक मोटरकार ठीक से काम नहीं करती तो इसका अर्थ यह नहीं कि लोग बलगाड़ी में यात्रा प्रारम्भ कर दें—चाहे ऐसा करना कितना ही रोमांचकारी क्यों न हो' <sup>13</sup> सत्य तो यह है कि जनतन्त्र के जो दोष गिनाये गये हैं वे जनतन्त्र के दोष ही नहीं हैं। यदि मतदाता उदासीन है, दलगत राजनीति में भ्रष्टाचार है, चुनाव खर्चाते होते हैं, अयोग्य और निष्कर्षे लोग चुने जाते हैं सावजनिक जीवन में अनाचार, घूसखोरी, बेइगानी और अक्षमता (inefficiency) पायी जाती है तो इसमें जनतन्त्र का कोई दोष नहीं है, यह दोष तो उस देश के नागरिकों का है, उनके सावजनिक जीवन का है।

इतना ही नहीं, जनतन्त्र में एक भी दोष ऐसा नहीं दिखायी देता जिसे दूर न किया जा सके। इसमें सुधार की गुंजाइश होने के कारण भी यह प्रणाली अथ प्रणालियों से श्रेष्ठ है। अतः आवश्यकता इस बात की है कि जनतन्त्र को ही अपनाया जाय और उसमें देश और युग की समस्याओं का हल ढूँढ निकालने के उद्देश्य में आवश्यक सुधार किये जाय। अधिनायकतन्त्र में तो सुधार का प्रश्न ही नहीं उठता। जनतन्त्र ने कम से कम अधिनायक की स्वेच्छाचारिता से तो मुक्ति दिलायी है। देश प्रेम व साहस की भावना को तो दुबल नहीं होने दिया है। अतः एडवर्ड कारपेंटर की युक्ति ठीक लगती है कि "हे! असम्माननीय जनतन्त्र! मुझे तुमसे ध्यार है। इसका कारण स्पष्ट है। जनतन्त्र से अच्छा कोई विकल्प नहीं।"

### भारत में जनतन्त्र

भारतीय संविधान देश में सम्प्रभुतासम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य की स्थापना करता है। भारत में पश्चिमी नमूने का जनतन्त्र स्थापित किया गया है। वयस्क मताधिकार पर आधारित एक सदसदीय सरकार यहाँ है। संविधान में मूलाधिकारों

के रूप में नागरिक स्वतन्त्रताओं का उल्लेख है जिनकी रक्षा का भार सर्वोच्च न्यायालय पर है। लेकिन पिछले २५ वर्षों के अनुभव से यह बात हमारे समक्ष आयी है कि भारतीय जनतन्त्र में निम्नाविक्त दोष हैं —

- (१) सत्ताधारी व्यक्तियों में अधिकांश भ्रूख और अयोग्य हैं।
- (२) अल्पसंख्यकों के हितों की उचित रक्षा नहीं हो रही है।
- (३) पेशेवर राजनीतिज्ञों की बाढ़ आ गयी है।
- (४) दलगत-राजनीति के सारे दोष व्याप्त हैं।
- (५) धन और समय की बरबादी होती है।
- (६) अनतिक्रिया का योलबाला है।
- (७) स्थानीय हितों के लिये राष्ट्रीय हितों का बलिदान किया जाता है, तथा
- (८) सावजनिक जीवन भ्रष्ट और क्षमता से शून्य है।

इनकी विस्तृत व्याख्या इसी अध्याय में जनतन्त्र के दोषों के घनतन्त्र क्रमांक १, ४, ६, ७, ८, १०, १३, १६ में की जा चुकी है। यहाँ प्रश्न यह है कि जब जनतन्त्र ही सबसे अच्छी प्रणाली है तो उसे इस देश में सफल बनाने के लिये कौन से उपाय किये जाने चाहियें? मोटे तौर पर 'जनतन्त्र की सफलता के लिये आवश्यक शर्तें', जो इस अध्याय में पहले गिनायी गयी हैं, इस देश में जनतन्त्र के भविष्य के लिये आवश्यक हैं। लेकिन समस्या यह है कि उ हे लागू कैसे किया जाय?

लोगों का जनतन्त्र में विश्वास कैसे पैदा किया जाये? कैसे उनके नतिक स्तर को उठाया जाय? कैसे उनकी उदासीनता को कम किया जाय? हजारों वर्ष से हमारे देश में अधि मुनि तथा धर्मोपदेशक जनता को नतिक बनाने का प्रयत्न करते रहे हैं, लेकिन जनता की नींद नहीं टूटी है। सभ्यता के विकास से लेकर अब तक लोग बुद्धि, सम्पत्ति और सगठन शक्ति का प्रयोग अपनी स्वायत्त सिद्धि के लिये करते रहे हैं, उन्हें ऐसा करने से रोकने का जनतांत्रिक तरीका क्या है? जहाँ तक चुनाव का प्रश्न है, भारतीय चुनाव फिलहाल मतदाताओं को बेवकूफ बनाने और उन्हें पथभ्रष्ट करने का एक तरीका है। इसलिये इस देश में पश्चिमी नमूने के जनतन्त्र से बहुत अधिक आशा करना व्यर्थ है। यहाँ जनतन्त्र को सफल बनाने के लिये राजनीतिक स्तर के साथ साथ सामाजिक व आर्थिक स्तर पर भी एक क्रान्ति (परिवर्तन) की आवश्यकता है। ऐसा केवल ठोचों में परिवर्तन से ही हो सकता है। यदि समाजवादी नमूने का जनतन्त्र स्थापित किया जाय तो विचार से व्यवहार तक जो समानता और वसुत्व की भावना विकसित होगी वह भारतीय समाज को सच्चे अर्थों में जनतांत्रिक बनायेगी—सुविधायें और स्वतन्त्रतायें धीरे धीरे स्वतः विकसित होती जायेंगी।

जो लोग यह सोचते हैं कि इस प्रकार की बातें करना और लोकतांत्रिक है और पश्चिमी नमूने का जनतन्त्र ही सच्चा जनतन्त्र है, वे अपने विचारों में विरोधाभास लेकर जीते हैं। पश्चिमी जनतांत्रिक समाज में नस्लगत घृणा, रंगभेद, विदेशी का बबर ठग से राजनीतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक शोषण करने तथा साम्प्रदायिक भेदभाव फैलाने की जो प्रवृत्ति पायी जाती है, क्या वह

आधारभूत मायताआ से भेल छाती है ? अत जनतन्त्र कभी भी पूरी तरह जनता का शासन नहीं हो सकता। जो शासन सांगे जनता के लिये (जनता के कल्याण के लिये) हो वही सच्चा जनतन्त्र है। समाजवादी नमूना जनता के लिये है, पश्चिमी नमूना कुछ थोड़े स व्यक्तियों के लिये है जो धन, कुल, वंश या मुविधा के आधार पर सत्ता पर अधिकार कर लेते हैं। अत भारत में जनतन्त्र को सफल बनाने के लिये पहले उसके ढाँचे (नमूने) में परिवर्तन की आवश्यकता है।

जम्ना

सोप काय बाद

के हैं।

## अभ्यासाय प्रश्न

- १ प्रजातन्त्र से आप क्या समझते हैं ? उसके गुणों का वर्णन कीजिये। (सागर १९६३)
- २ प्रजातन्त्र की परिभाषा कीजिये तथा उसके गुण और महत्त्व बताइये।  
(आगरा १९५७, ५८, ६१)
- ३ प्रजातन्त्र की सफलता के लिये कौन-कौन से शर्त आवश्यक हैं ? भारत में ये कहां तक हैं ?  
(आगरा १९६५, ६७, विक्रम १९६०, ६४, ६९, ९८, पटना १९६२, बीबाबी १९६६)  
(राजस्थान १९७९ जोधपुर १९६४ ६९)
- ४ राजतन्त्र कुलतन्त्र और जनतन्त्र के पक्ष में कमसे कम पाँच मत प्रस्तुत किये गये हैं ? वतमा परिस्थितियों में आप भारत के लिये इनमें से किसे उपयुक्त समझते हैं ? (आगरा १९६५)
- ५ राजतन्त्र और कुलीनतन्त्र के गुण दोषों का वर्णन कीजिये। (आगरा १९७०)
- ६ भारत में जनतन्त्र के प्रयोग में आपको क्या शंका दिखायी देते हैं ? इस देश में जनतन्त्र को सफल बनाने के लिये किन स्थितियों का निर्माण होना आवश्यक है ? (आगरा १९७०)
- ७ प्रजातन्त्र की परिभाषा देकर उसका महत्त्व स्पष्ट कीजिये। क्या यह कहना सत्य है कि आर्थिक क्षेत्र में प्रजातन्त्र के अस्तित्व के बिना राजनीतिक क्षेत्र में प्रजातन्त्र असम्भव है ?  
(आगरा १९७२)
- ८ लोकतन्त्र एक शासन-पद्धति समाज की एक व्यवस्था, तथा जीवन का एक दशन है।" इस कथन की विवेचना कीजिये। लोकतांत्रिक शासन-पद्धति को सफल रूप में कार्यान्वित करने के लिये कौन-कौन से आवश्यक शर्तें हैं ? (आगरा १९७३, राजस्थान १९६७, विक्रम १९६०)
- ९ जनतन्त्र से आप क्या समझते हैं ? इसकी सफलता के लिये किन किन बातों की आवश्यकता है ?  
(कानपुर १९७१, जलनगर १९६४ ६६ सागर १९७०)
- १० बीसवीं शताब्दी के अधिनायकवाद की क्या विशेषताएँ हैं ? उसके गुण व दोषों की विवेचना कीजिये। (आगरा १९७१)
- ११ आप तानाशाही की तुलना में प्रजातन्त्र को क्यों महत्त्व देते हैं ? सफल प्रजातन्त्र के लिये कौन कौन सी शर्तें अनिवार्य हैं। (कानपुर १९६८, जयपुर १९७०)
- १२ प्रजातन्त्र और अधिनायकवाद में आप कैसे अंतर करेंगे ? आधुनिक अधिनायकवाद की विशेषताएँ बताइये। (कानपुर १९७०, जोधपुर १९६८)
- १ लोकतन्त्रात्मक सरकार के गुण-दोषों की विवेचना कीजिये। उन दोषों को आप कैसे हटाने कीजिये ?  
(कानपुर १९७२, विक्रम १९६४, जोधपुर १९६६)

- १४ 'प्रजा'त्र अयोग्य व्यक्तियों का शासन है — इस विचार की आलोचना कीजिये तथा यह बताइये कि प्रजा'त्र तानाशाही से किस प्रकार उत्तम है। (जोधपुर १९६५, आगरा १९५८)
- १५ 'तानाशाही लोकतन्त्र का विरुद्ध नहीं हो सकती — इस कथन की सोवृत्त के गुण के प्रकाश में विवेचना कीजिये। (राजस्थान १९६८ १९६५ गोरखपुर १९६२)
- १६ प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र में भेद स्पष्ट कीजिये तथा अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र के गुण दोषों की विवेचना कीजिये। (आगरा १९६८)
- 17 निम्नलिखित कथनों की व्याख्या कीजिए तथा कारण दते हुए बताइए कि आप किससे सहमत हैं—  
 (क) लोकतन्त्र अयोग्यता का पोषक है।  
 (ख) लोकतन्त्र शासन का सबसे अच्छा स्वरूप है। (राजस्थान १९७१, ८२)
- 18 आप लोकतन्त्र को अधिनायकतन्त्र से अच्छा क्यों समझते हैं? लोकतन्त्र को सफल बनाने के लिए क्या आवश्यक परिस्थितियाँ हैं। (राजस्थान १९७२)
- 19 "लोकतन्त्र केवल शासन का एक स्वरूप नहीं है अपितु जीवन का एक माध्यम भी है।" पादचार्य एचम् माकसवादी दृष्टिकोण के आधार पर इस कथन को स्पष्ट कीजिए। (राजस्थान १९७६)

# लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण, दलविहीन जनतन्त्र और आधारभूत जनतन्त्र (Democratic Decentralization, Partyless Democracy and Basic Democracy)

हमारा ध्येय लोगों को कुछ बनाना और साथ साथ उनकी सम्पूर्ण बौद्धिक और नैतिक शक्तों को आध्यात्मिक उन्नति विभूत करना है। यह ध्येय केन्द्रीकरण से ही संभव सम्भव है। विकेन्द्रीकरण की पद्धति का अधिकतम समाज रचना के साथ मेल नहीं खाता।

—महात्मा गांधी

## लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का अर्थ है कि “स्थानीय क्षेत्र में अपने कार्यों का प्रबंध स्वयं करने का अधिकार जनता को मिले, जिसमें प्रांतीय अथवा राष्ट्रीय अधिकारी अनुचित हस्तक्षेप न करें।” इसका उद्देश्य राजनीतिक और आर्थिक शक्तियों का विकेन्द्रीकरण करना है ताकि जनता को प्रत्यक्ष रूप से शासन में भाग दे देने का अवसर मिल सके। यह घरातल पर जनतन्त्र (Grassroot Democracy) स्थापित करना चाहता है। स्थानीय क्षेत्र की इकाइयाँ स्वायत्त (autonomous), स्वशासित और आत्मनिर्भर बनाकर यह ऐसे समाज की स्थापना करना चाहता है जहाँ वास्तव में जनतान्त्रिक होगा। बिनोबा भावे लिखते हैं कि “स्वराज अथवा स्वशासन शब्द में सत्ता का विकेन्द्रीकरण अंतर्निहित है। इस सिद्धांत को प्रत्येक सम्भव सीमा तक जीवन के समस्त क्षेत्रों—सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक—में लागू किया जाना चाहिये।”

## महत्व और आवश्यकता

जनतन्त्र में विभिन्न राजनीतिक दल निरंतर सत्ता व शक्ति संचयन करते रहते हैं। उनका प्रायः डार मुटठी भर नेताओं का हाथ में होती है। यही नेता संसद या विधान सभा में बैठकर अपनी मर्जी से कानून बनाया करते हैं और जनता से आशा की जाती है कि वह आँध्र भूदकर उनका शासन करती रहे, चुनाव के मौका पर वह उनके ही घाट से प्रत्यागियाँ में से ही किसी को चुने जिनके पास जनता का लुभान और यदाकदा उमकान के साधन हों। इन सब बातों में जनतन्त्र एक मछली बन गया है



और सावजनिक प्रभुसत्ता की धारणा एक योषा नारा या कपोल कल्पना बनकर रह गयी है। आवश्यकता इस बात की है कि जनता को इस ढंग से शिक्षित और अनुशासनबद्ध किया जाय ताकि वह स्वयं अपने मामलों का प्रबंध या संचालन कर सके। इसके लिये जरूरी है कि सारे देश को छोटे छोटे ग्रामीण समुदायों में बाँट दिया जाय तथा वे ग्रामीण समुदाय इस ढंग से काम करें कि वे गणतन्त्रवाद और सामुदायिक जनतन्त्र के प्रशिक्षण का केन्द्र बन सकें। जब सम्पूर्ण राजनीतिक सत्ता का प्रयोग ग्रामवासी करेंगे और जनता द्वारा प्रशासन का यही सिद्धान्त जिला तथा प्रान्त के स्तर पर लागू किया जायेगा, तो देश का प्रशासन केन्द्रीय सरकार की इच्छा का केवल यात्रिक किया-बयन नहीं होगा अपितु जनता के शासन का सफल और वास्तविक रूप होगा। 'केन्द्रीय सत्ता' रेल-गाड़ी में छतरे की जजोर के समान होगी। यात्रियों का ध्यान जिसकी ओर सबब केन्द्रित नहीं रहता, वरन् केवल सकट के समय ही वे उसका प्रयोग करते हैं।"<sup>2</sup>

### लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के गुण

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण से अनेक लाभ हैं —

(१) यह सच्चे अर्थों में 'जनता का जनता द्वारा और जनता के लिये शासन' स्थापित करेगा तथा सावजनिक प्रभुसत्ता के सिद्धान्त को व्यावहारिक रूप प्रदान करेगा।

(२) ऐसी अवस्था में लोगों के निजी मतभेद कम होंगे और दलगत-राजनीति के दोषों से मुक्त लोकतन्त्र की धारणा को साकार करने की सम्भावनाएँ अधिक होंगी।

(३) ऐसे शासन में केन्द्र का भार हल्का होगा और वह प्रतिरक्षा व विदेश-नीति ऐसे महत्वपूर्ण मामलों पर अधिक ध्यान दे सकेगा।

(४) जयप्रकाश नारायण के विचार से 'यह योजना इसलिये प्रणसनीय है कि वह स्वशासित, आत्म निर्भर, छंतिहर औद्योगिक, शहरी-देहाती, स्थानीय समाजों को अधिक महत्त्व देती है। उसमें अवयवी सामुदायिक जीवन की पुनः स्थापना का जो समर्थन किया गया है वह भी प्रशंसा के योग्य है।"

(५) लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण से जन सहयोग बढ़ेगा जिससे कार्यकुशलता में वृद्धि होगी। जनता की सुविधाओं का विकास होगा। शासन के खर्च में कमी आयेगी और विश्ववधुत्व की भावना का प्रसार होगा।

(६) यह व्यवस्था नागरिकों में राष्ट्रप्रेम की भावना को बढ़ावा देती है, क्योंकि व्यक्ति जो कार्य राष्ट्र के लिये करता है उसे अपना कार्य समझकर करता है। इससे उसे राजनीतिक और नागरिक शिक्षा प्राप्त होती है। जवाहरलाल नेहरू ने इससे प्रभावित होकर लिखा है कि "आप मुझे एक स्वस्थ पचायत, एक स्वस्थ सह-कारिता और एक स्वस्थ ग्रामीण स्कूल दें—आपको जनतन्त्र और समाजवाद दोनों ही निश्चित रूप से प्राप्त हो जाएंगे।"

## लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के दोष

यद्यपि सद्धान्तिक रूप से लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण एक आदर्श योजना है, तथापि व्यावहारिक रूप से इसमें अनेक दोष पाये जाते हैं —

(१) लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण के अतन्त्र स्थापित की गयी पचायतें अपन उद्देश्यों की पूर्ति में असफल रही हैं। वे जातिवाद और अन्य प्रकार के कुत्सित तत्त्वों के प्रभाव का अखाड़ा बनी हुई हैं।

(२) दलगत राजनीति के सारे दोष इस व्यवस्था में विद्यमान हैं। प्रत्येक गाँव की जनता दो गुटों—सत्ताधारी और विरोधी—में बँटी हुई है और उनके पारस्परिक सम्बन्धों में घोर कटुता पायी जाती है।

(३) यह कहना गलत है कि यह व्यवस्था कम खर्चीली है। गाँवों का शासन प्रबन्ध करने के लिये अतिरिक्त धन की आवश्यकता होती है। पचायत आदि के चुनावों में विशाल धनराशि खर्च होती है जिसे भारत ऐसा विपुल जनसंख्या वाला किन्तु आर्थिक दृष्टि से कमजोर राष्ट्र आसानी से वहन नहीं कर सकता। इतना ही नहीं, पचायत के चुनाव के दौरान गाँवों में जो हत्यायाँ होती हैं वे लाकसभा और विधानसभा के चुनावों की तुलना में अधिक होती हैं।

(४) पचायत के सदस्यों और विकास अधिकारियों में मधुर सम्बन्धों का अभाव होता है। उनके बीच इस तरह की खाई होती है जिसे कि वे अलग-अलग दो स्वतन्त्र द्वीप हों। इस तनाव की स्थिति से विकास कार्यक्रमों में रुकावटें आती हैं।

(५) भारत के पचायती राज के ढाँचे में सरचनात्मक दोष भी पाया जाता है। यहाँ पचायतों और जिला परिषदों को बहुत कम शक्तियाँ दी गयी हैं जबकि पचायत समितियों को बहुत शक्तियाँ मिली हुई हैं। दूसरे, पचायत और पचायत समितियों के कार्यक्षेत्र में स्पष्ट विभाजन नहीं है जिसके फलस्वरूप अनेक कार्यों की पुनरावृत्ति होती है।

(६) जनतन्त्र के लगभग सारे दोष लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की योजना में पाये जाते हैं (विवरण के लिये जनतन्त्र के दोष इसी पुस्तक में २२८-२२ देखें)।

## भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण

२ अक्टूबर १९५८ को राजस्थान के नागौर जिले में पचायती राज का उद्घाटन करके तत्कालीन प्रधानमंत्री जवाहरलाल नेहरू ने भारत में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का श्रीगणेश किया था। राजस्थान में २६ जिलों के अन्तर्गत २३२ पचायत समितियाँ कार्य कर रही हैं। राजस्थान के उपरांत आंध्र प्रदेश महाराष्ट्र, गुजरात, असम बिहार उत्तरप्रदेश, मध्यप्रदेश, पंजाब आदि लगभग सभी राज्यों में पचायत राज की स्थापना हुई है। देश की लगभग ६८% ग्रामीण जनता आज पचायतों के क्षेत्राधिकार में है। विकेन्द्रीकरण की इस यात्रा का द्वारा ग्रामीण जनता में एक नयी चेतना फैलाने का प्रयास किया गया है।

**पंचायती राज का स्वरूप**—बसवत राय मेहता समिति (१९५७) की सिफारिशों के अनुरूप भारत के सभी राज्यों में सत्ता का ग्राम, खण्ड और जिला स्तर पर विकेंद्रीकरण किया गया है। पंचायती राज एक तीन स्तरीय योजना है, जिसमें ग्राम स्तर पर ग्राम-पंचायतें, खण्ड स्तर पर पंचायत समितियाँ तथा जिला स्तर पर जिला परिषदों की स्थापना की गयी है।

**ग्राम-पंचायत**—पहले पंचायत क्षेत्र की आबादी निश्चित कर दी जाती है, फिर उस आबादी के आधार पर एक या एक से अधिक गाँव मिलाकर पंचायत बनायी जाती है। पंचायत में प्रत्येक वार्ड से एक पंच चुना जाता है। पंचायत का अध्यक्ष सरपंच होता है जिस पंच मिलकर चुनते हैं। पंचायत का कार्यकाल तीन से पाँच वर्ष होता है। वह ग्राम की सफाई, स्वास्थ्य, शिक्षा, सुरक्षा, कृषि, परिवार नियोजन और बीमा सम्बन्धी कार्य करती है या उनमें योग देती है। सरकारी अनुदान, चुगी, मकान-कर, यात्री कर व गाड़ी-कर आदि इसकी आय के साधन हैं।

**पंचायत-समिति**—तहसील स्तर पर पंचायत समितियाँ बनायी गयी हैं। दक्षिण में इसे तहसील-बोर्ड कहते हैं। इनका कार्यकाल तीन वर्ष है। इनका अध्यक्ष प्रधान कहलाता है। ग्राम-पंचायतों को सौंपे गये कार्यों के निरीक्षण के अलावा ये सामुदायिक विकास, सहकारिता, कुटीर उद्योग, माय आदि का कार्य करती हैं। हर महीने पंचायत-समिति की एक सभा होती है जिसमें सभी सदस्य मिलकर विभिन्न समस्याओं पर विचार करते हैं।

**जिला परिषद**—जिला परिषद का कार्यकाल भी तीन वर्ष होता है। इसका अध्यक्ष 'जिला प्रमुख' होता है। राज्य सरकार की ओर से एक विकास-अधिकारी भी इस परिषद के लिये नियुक्त किया जाता है। जिला परिषद विचार विमर्श करने वाली संस्था है। अब इसके प्रशासनिक कार्य और आय में साधन सीमित हैं। जिले के विकास-कार्यों का सम्पादन करना, उनके विषय में राज्य सरकार को परामर्श देना, पंचायत व पंचायत समितियों के कार्यों का निरीक्षण करना, उनके बजट की जाँच करना आदि इनके मुख्य कार्य हैं।

इस प्रकार पंचायती राज द्वारा सबसाधारण जनता से लेकर केन्द्रीय सरकार तक पारस्परिक सम्पर्क की एक कड़ी बँटाने का प्रयास किया गया है ताकि सच्चे अर्थों में भारत में जनतन्त्र की स्थापना हो सके।

### लोकतान्त्रिक विकेंद्रीकरण का परिणाम

पंचायती राज ने लोगों का सामाजिक सेवा का एक नया अवसर प्रदान किया है, लोगो की स्वशासन और मूलाधिकारों के महत्त्व का ज्ञान कराया है। आम जनता और सरकारी अधिकारियों के मध्य की दूरी कम होती जा रही है। सत्ता के विकेंद्रीकरण ने देश में जनतन्त्र की नींव को सुदृढ़ बनाया है। सामाजिक बुराइयों का निराकरण हो रहा है। यह सामाजिक क्रान्ति निःसंदेह महत्वपूर्ण है क्योंकि शक्ति के बल पर इसे कभी भी नहीं लाया जा सकता था।

किन्तु इसका एक निराशाजनक पहलू भी है। सत्ता के विकेन्द्रीकरण से भारत में पञ्चवर्ष राजनीतिज्ञों की बाढ़ आ गयी है। ग्रामों का सुरम्भ वातावरण राजनीति का अखाड़ा बन गया है। गुटबन्दी, गुण्डागर्दी, हिंसा का बोलबाला हो गया है। सरकारी व गैर सरकारी कर्मचारियों के आपसी सम्बन्ध द्वेषपूर्ण बन गये हैं। पंचायती राज 'निम्न स्तर से योजना के स्वप्न को साकार करने में असमर्थ रहा है। कृषि उत्पादन के क्षेत्र में आशातीत वृद्धि नहीं हुई है जो पंचायती राज की विफलता की छोटक है। कुछ प्रभावशाली व्यक्ति पंचायती राज के आर्थिक साधनों पर एकाधिकार कर बैठे हैं, जिनका फल यह होता है कि जरूरतमंद लोगों को आवश्यक सहायता नहीं मिलती और प्रभावशाली लोगों को इतनी प्रचुर मात्रा में आर्थिक साधन उपलब्ध हो जाते हैं कि वे उनका सही उपयोग भी नहीं कर पाते।

### संविध्य

पंचायती राज अभी प्रयोग की अवस्था में है। इसकी सफलता के लिये जहाँ यह आवश्यक है कि जनता इसके आदर्शों के प्रति निष्ठावान, सञ्चरित और जागरूक हो वहाँ यह भी आवश्यक है कि सरकार भी उन सुझावों और आवश्यकताओं को अपनी योजनाओं में स्थान दे जो ग्रामीण सस्याओं द्वारा समय-समय पर बताये जाते हैं। जहाँ एक ओर देश में होने वाली उत्तरोत्तर चारित्रिक गिरावट पंचायती राज की सफलता के विषय में शका और सन्देह उत्पन्न करती है, वहाँ इस सम्भावना को भी दृढ़ करती है कि शिक्षा के प्रसार से जनता में जागरूकता उत्पन्न होने पर वे सभी रोग मिट जायेंगे जिनसे आज का पंचायती राज ग्रस्त है। यदि २०<sup>१</sup> वर्ष और भारत में पंचायती राज टिक गया तो वह अमर हो जायेगा।

### दलविहीन जनतन्त्र (Partyless Democracy)

रूसो के अनुसार जनतन्त्र का सार यह है कि समाज को अपनी 'सामान्य इच्छा' को लागू करने की सुविधा मिले। लेकिन आधुनिक जनतान्त्रिक राज्यों में ऐसा नहीं होना। राजनीतिक दलों का अस्तित्व सच्चे जनतन्त्र के निर्माण में बाधा डालता है। वह जनता और सरकार के मध्य अवरोध की भूमिका निभाता है जिसके कारण व्यक्ति के स्वतन्त्र अस्तित्व की कल्पना मुश्किल हो गयी है। वर्तमान जनतान्त्रिक व्यवस्थाओं को राजनीतिक दलों ने अपन बाहुपाश में इस तरह जकड़ लिया है कि 'जनतन्त्र' 'दलतन्त्र' बन गये हैं और व्यक्ति पूरी तरह राजनीतिक दलों की कृपा पर निर्भर हो गया है। उसकी प्रेरणा शक्ति और नियंत्रण की क्षमता दोनों को दल व्यवस्था ने कुठित कर दिया है। जनता के पास यह स्वतन्त्रता नहीं रही है कि वह स्वयं अपनी समस्याओं पर चिन्तन कर सके। नेहरू ऐसे शक्तिशाली प्रधानमन्त्री भी दलीय-व्यवस्था के दोषों के कारण अनेक बार स्वतन्त्र नियंत्रण नहीं ले पाते थे। दल-मदति ने राजनीति को प्रष्ट बना दिया है। चुनाव के दौरान मतदाताओं से मत प्राप्त करने के लिये राजनीतिक

दल धन का प्रयोग, जातिवाद और सम्प्रदायवाद आदि के जो हथकण्डे अपनाते हैं उनसे यह सम्भव नहीं हो पाता कि जनता खड़े होने वाले थोड़े से उम्मीदवारों में किसी योग्य व्यक्ति को चुन सके। अमरीका में 'महान जनतन्त्र' में भी यह सम्भव नहीं है—वाटरगेट काण्ड इसका सबसे बड़ा प्रमाण है। आधुनिक भारत में तो कुछ राजनीतिक दल अब अपने विरोधियों पर संगठित रूप से शारीरिक आक्रमण भी करने लग हैं। पद और शक्ति प्राप्त करने के लिये हिंसा और धन का राजनीतिक दल अब ज़िम्मे प्रकार प्रयोग करते हैं उसमें सामाजिक जनतन्त्र में विश्वास ढिगन लगा है। अतः जनतन्त्र को दलगत-बुराईया से मुक्त कराने तथा उसे वास्तविक बनाम के लिये आधुनिक युग में कुछ राजनीतिज्ञों ने 'दलविहीन जनतन्त्र' की आवश्यकता पर बल दिया है। इनमें मानवेन्द्रनाथ राय, जयप्रकाश नारायण, विनोबा भावे आदि का नाम प्रमुख है।

### दलविहीन जनतन्त्र का अर्थ और स्वरूप

'दलविहीन जनतन्त्र' का अर्थ है कि सरकार का संगठन दलगत राजनीति के आधार पर नहीं होना चाहिये। जनता को स्वतन्त्र रूप से संगठित करके उसे शासन में प्रत्यक्ष भाग लेने का अवसर दिया जाना चाहिये। 'राज्य विज्ञानमण्डला व ससद्' के भीतर दलों के आधार पर स्थान विभाजन की व्यवस्था को समाप्त कर देना चाहिये। सदस्यों के बैठने का कोई दलीय आधार नहीं होना चाहिये। समस्त सदस्यों को एक समूह के रूप में ससद् के सदस्यों में बैठना चाहिये। सदस्यों के बहुमत से नेता का निर्वाचन होना चाहिये तथा नेता को अपने साथी मंत्रियों का चयन दलीय निष्ठाओं के आधार पर नहीं अपितु योग्यता के आधार पर करना चाहिये।<sup>3</sup>

दलविहीन लोकतन्त्र को साकार बनाने के लिये सर्वोदयी नेताओं ने चार भाग बताये हैं —

प्रथम, ग्राम पंचायतों का विकास करके उन्हें स्थानीय स्वशासन का स्वल्प इकाई का रूप प्रदान करने का कार्य किया जाना चाहिये। जिन कार्यकर्ताओं का गाँव के सभी निवासी सहममत्त से अपना सर्वोत्तम सेवक समझन हो उन्हीं का पंचायत के सदस्यों के रूप में मनोनीत किया जाना चाहिये। "इस कार्य में दलों की परम्परागत कार्य-पद्धति से काम नहीं लिया जायगा तो इससे सामुदायिक भावना के विकास में योग मिलेगा। जिस पद्धति में गाँव के स्तर पर काम किया जायेगा उसी का उच्च स्तर पर भी प्रयोग होगा। ग्राम पंचायत को ग्राम पंचायत के सदस्य चुनेंगे। जिला पंचायत ग्राम-पंचायत के सदस्यों द्वारा चुनी जायेगी। प्रान्तीय शासन तथा केंद्रीय शासन की रचना भी इसी सिद्धान्त के आधार पर होगी। दलविहीन लोकतन्त्र को साक्षात्कृत करने का यह सत्यात्मक उपाय है।"<sup>4</sup>

दूसरे, इसके समर्थक वर्तमान दलगत राजनीति से अपने-आपको दूर रखेंगे। वे

3 Indian Express August 22 1960

4 विश्वनाथ प्रसाद वर्मा, आधुनिक भारतीय राजनीति का चिन्तन भवानीनारायण

किसी निर्वाचित पद को प्राप्त करने का प्रयत्न नहीं करेंगे और न चुनावों में भाग लेंगे। जब तक दलविहीन जनतन्त्र की अवस्था नहीं आ जाती तब तक यदि चुनाव में भाग लेना पड़े तो मतदाता सावधानी और विवेक से काम लेकर उस व्यक्ति को मत देगा जो उसके विचार से जनता की सबसे अच्छी सेवा कर सकता है।<sup>5</sup>

तीसरे, विभिन्न राजनीतिक दलों को आमन्त्रित करके इस व्यवस्था को साकार करने के लिये एक समुक्त मोर्चे के रूप में संगठित करने की कोशिश की जाय ताकि देश के समस्त अच्छे और ईमानदार लोग मिलकर सबसम्मति से इसके कार्यक्रम को लागू कर सकें।

चौथे, 'विधानागो तथा ससद् में दलीय उग्रता एवं मतभेदों को समाप्त करने का प्रयत्न किया जाय। यदि विधायी निकायों के लिये दलीय टिकटों पर निर्वाचित होने की वर्तमान प्रणाली कायम भी रहे तो भी यह व्यवस्था की जा सकती है कि विधानागो में प्रविष्ट होने के बाद प्रतिनिधिरण दलीय लगाव और भक्ति की भावना से भुवन हान का प्रयत्न करें। वे दल के सदस्यों के रूप में मत देने की बजाय राष्ट्र के प्रतिनिधियों के रूप में मतदान करें। वे अपने दल के सचिवों के आदेशानुसार कार्य न करके अपनी आत्मा के उच्च न्यायालय के नियम का पालन करें। इस व्यवस्था के अंतर्गत मंत्रियों को दल के आधार पर नहीं चुना जायेगा। हर सदस्य से कहा जायेगा कि वह मंत्रिपद के लिये नामों की एक सूची प्रस्तुत करे। उन नामों में से जिनको सबसे अधिक मत मिलेंगे उन्हें चुन लिया जायेगा।'<sup>6</sup>

### आलोचनात्मक मूल्यांकन

जनतन्त्र को वास्तविक बनाने के लिये नि सन्देह 'दलविहीन जनतन्त्र' एक अच्छा सुझाव है। राजनीतिक दलों ने सकीर्ण भावनाओं को उकसाकर और उचित-अनुचित साधना का प्रयोग करके जनतान्त्रिक देशों के राजनीतिक वातावरण को दूषित कर रखा है, और मानवेंद्रनाथ राय की यह बात समझ में आती है कि "अध्यापित जनतन्त्र का उद्देश्य जनता का, जनता के द्वारा तथा जनता के लिये शासन स्थापित करना है, तथापि दल पद्धति के कारण जनता का और जनता के द्वारा शासन तो स्थापित हो नहीं किया जा सकता। दलीय शासन अधिक से अधिक लोकतन्त्र की तीसरी शक्ति (जनता के लिये शासन) पूरी करता है। यदि यही बात है तो 'उदार निरकुशतन्त्र' को सवधेष्ट लोकतन्त्र समझना चाहिये, क्योंकि यह भी अन्ततः जनता के लिये हो होता है।" लेकिन मूल प्रश्न यह है कि क्या 'दलविहीन लोकतन्त्र' स्थापित हो सकता है और भारत ऐसे बड़े देश में सफलतापूर्वक चल सकता है? उस देश में जहाँ गुरुत्व है, जहाँ निरक्षरता है, जहाँ आम जनता के लिये दा वक्त की रोटी जुटा पाना एक मुश्किल कार्य है, जहाँ राजनीति मुट्ठी भर पक्षेपर राजनीतिज्ञों की स्वायत्तता का माध्यम है, जहाँ गम्भीर सपथ में भाग न कर सत्ता में आने वाले व्यक्ति से यह आशा की जा रही है कि वह विजय के

समस्त उपहारों को त्याग देगा, जहाँ एक नहीं दो दो, विचारधारा की दृष्टि से, सुसंगठित साम्यवादी दल हैं—यह एक भग मरीचिका से अधिक कुछ नहीं है।

सिद्धान्त रूप से छोटे देशों अथवा कम आबादी वाले गाँवों में जहाँ सामंजस्यपूर्ण वातावरण हो यह योजना अवश्य लागू की जा सकती है। लेकिन देखने में आया है कि वहाँ तो जाति, सम्प्रदाय और धर्म के भेदभाव बड़े नगरों की अपेक्षा अधिक उग्र होते हैं। राजनीतिक दल यदि किसी प्रकार विलुप्त भी हो गये तो समूहों का आधार पुनः धर्म, जाति, भाषा या सम्प्रदाय बन जायेंगे। सारी योजना मनुष्य की सकीर्ण मनोवृत्ति के कारण धरी रह जायेगी। 'दलविहीन जनतन्त्र' की स्थापना और भविष्य के लिये इस प्रकार मनुष्य के हृदय-परिवर्तन और उच्च नैतिक शिक्षा की आवश्यकता है। लेकिन यदि मनुष्य किसी प्रकार व्यापक हृदय और उच्च वृत्तियों वाला बनाया जा सके तो फिर 'दलविहीन लोकतन्त्र' की आवश्यकता ही क्यों रहेगी, क्योंकि ऐसे समाज में राजनीतिक दल कितने दूषित करेंगे? अतः अपने समस्त गुणों के बावजूद 'दलविहीन जनतन्त्र' एक अव्यावहारिक स्वप्न है। यह सिद्धान्त राजनीति शास्त्र में केवल एक आदर्श बनकर रह जायेगा।

### बेसिक या आधारभूत जनतन्त्र (Basic Democracy)

बेसिक या 'आधारभूत जनतन्त्र,' न्यूमन के शब्दों में, "जनतन्त्र के ऐसे रूप की प्राप्ति का एक प्रयास है जिसकी उत्पत्ति विशुद्ध पूर्वीय (Eastern) हो।" यह व्यवस्था दिसम्बर १९५६ में अयूब खान ने पाकिस्तान में लागू की थी। अक्टूबर १९५८ में सत्ता में आने के उपरान्त उसने कहा था कि पश्चिम का संसदीय जनतन्त्र पाकिस्तान में विफल रहा है। लेकिन चूंकि जनतन्त्र ही एकमात्र ऐसी व्यवस्था है जिसमें सम्मानपूर्ण ढंग से जनता का सहयोग प्राप्त किया जा सकता है, अतः पाकिस्तान के चरित्र, स्वरूप और उसकी आवश्यकताओं को देखते हुए उनके अनुरूप ही यहाँ एक नये प्रकार के जनतन्त्र की स्थापना की जायेगी जिनकी चार विशेषतायें होंगी —

प्रथम, यह साधारण बुद्धि से समझ में आन वाला, कारबाई की दृष्टि से सरल और लागू करने में किफायती (कम खर्चीला) होगा।

दूसरी, यह मतदाता से केवल वे प्रश्न पूछेगा जिनका वह अपने व्यक्तिगत अनुभव के आधार पर बिना किसी बाहरी दबाव के उत्तर दे सके।

तीसरी, देश के प्रत्येक नागरिक से उसकी योग्यता के अनुरूप यह शासन में उसका सक्रिय सहयोग प्राप्त करेगा।

चौथी, यह सुदृढ़ और स्थायी शासन देने में सक्षम होगा।<sup>7</sup>

7 K. J. Newman *Basic Democracy as an Experiment Political Studies*, Vol X 1 (Feb 1 1962) p. 46.

8 Iqbal Narain *Basic Democracies in Pakistan Political Science Review* Vol. 4 1, April 1965, pp 81-82.

## 384 लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण, दलविहीन जनतन्त्र और आधारभूत जनतन्त्र स्वरूप

‘आधारभूत जनतन्त्र’ एक चार स्तरीय (Four tiered) ढाँचा था जिसे श्रेणी बढ क्रम (पद सोपान नियम) में स्थापित किया गया था।\*

सबसे निचले स्तर पर यूनियन कौंसिलें (गाँव में) और टाउन कमेटीयाँ (शहर में) स्थापित की गयी थी। इन्हें आधारभूत जनतांत्रिक संस्थाएँ (Basic Democratic Institutions) कहा जाता था और इनके सदस्यों को बेसिक डेमोक्रेट्स। बेसिक डेमोक्रेट्स का चुनाव उनके क्षेत्र की जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से होता था।

दूसरे स्तर पर तहसील या थाना कौंसिलें थी। इनमें सभी यूनियन कौंसिलें तथा टाउन कमेटीयों के अध्यक्ष होते थे तथा जिसनी उनकी सख्या होती थी उसनी ही संख्या में सरकार द्वारा सरकारी और गैर-सरकारी सदस्य इसमें भेजे जाते थे। तहसील सब डिवीजनल आफिसर इनका अध्यक्ष होता था।

तीसरे स्तर पर जिला कौंसिलें होती थी जिनका अध्यक्ष कलेक्टर होता था इन सगठन का आधार यह था कि इनमें आधे गैर सरकारी सदस्य यूनियन कौंसिलों और टाउन कमेटीयों के अध्यक्षों में से नियुक्त किये जाते थे, तथा उनके समान संख्या में ही सरकारी सदस्यों की नियुक्ति सरकार द्वारा तहसील थाना कौंसिलों तथा तकनीकी या दूसरे सरकारी विभागों के अध्यक्षों में से की जाती थी।

चौथे स्तर पर डिवीजनल कौंसिलें होती थी जिनका अध्यक्ष डिवीजनल कमिश्नर होता था। इनके आधे सदस्यों की नियुक्ति का नियम वही था जो तीसरे स्तर के गैर-सरकारी सदस्यों का। शेष आधे सदस्य सरकारी होते थे जो जिला कौंसिलों के अध्यक्षों तथा डिप्टी कमिश्नरों और राष्ट्र-निर्माता विभागों के अध्यक्षों में से मनोनीत किये जाते थे।

इस तरह स्पष्ट है कि केवल पहले स्तर पर प्रत्यक्ष निर्वाचन (वयस्क मताधिकार के आधार पर) था शेष स्तरों पर सदस्यों का निर्वाचन अप्रत्यक्ष विधि से होता था जिनमें सरकार का पूर्ण हस्तक्षेप स्वाभाविक था।

### आलोचनात्मक मूल्यांकन

आधारभूत जनतन्त्र के कायमत भूमिका की दृष्टि से तीन पक्ष थे। राजनीतिक रूप से इसका लक्ष्य पाकिस्तान में ऐसे जनतन्त्र की स्थापना करना था जो वहाँ के लोगों की रूचियों और आवश्यकताओं के अनुकूल हो। प्रशासनिक रूप से इसका उद्देश्य प्रशासनिक विकास और सुधार का एक माध्यम प्रस्तुत करना था। स्थानीय स्वायत्तता और राष्ट्रीय विकास की दृष्टि से इसका उद्देश्य लोगों में राष्ट्रीय चेतना का विकास करना, सरकारी प्रवृत्ति को कम करना तथा देश के विकास-कार्यक्रमों में जनता के



सहयोग प्राप्त करना था। लेकिन 'आधारभूत जनतन्त्र' अपने बड़ेप्पों में सफल नहीं रहा। इसके कई कारण थे।

प्रथम यह कि आधारभूत जनतन्त्र केवल नाम मात्र की जनतन्त्र था। यूनिजन कमिनें और टाउन कमेटियाँ केवल जनता द्वारा चुनी जाती थीं। आदेश ऊपर से नीचे चलत थे अतः इन संस्थाओं की बात सरकार तक नहीं पहुँचती थी, अपितु सरकार की बातों का पालन करना ही इनका धर्म था।

दूसरे, आधारभूत जनतन्त्र केवल निर्देशित लोकतन्त्र (Guided Democracy) या नियमित लोकतन्त्र (Controlled Democracy) का ही एक रूप था। टोरेस ने लिखा है कि "निर्देशित लोकतन्त्र जनतन्त्र ही नहीं होता, तथा यह सदेहास्पद है कि यह कभी हो भी सकता है।"<sup>10</sup>

तीसरे, यह प्रणाली केवल कागज पर ही सुंदर दिखायी देती थी। इसे व्यवहार में लाना प्रायः मुश्किल था क्योंकि यह जटिल थी।

चौथे, यह व्यवस्था बणसकर थी। इसका जन्म जनता की जनतान्त्रिक इच्छाओं और पाकिस्तान के शासकों की अधिनायकवादी वक्तियों के संयोग से हुआ था। जनता की शीघ्र ही शासकों के गद्दी बनाये रखने के इरादों का ज्ञान हो गया। व्यवहार में इस व्यवस्था के खोखलेपन ने उनका विश्वास इस प्रणाली से उठा दिया। फलस्वरूप पाकिस्तान में अप्रबुद्धाही के विकृत जनमत हो गया और २४ मार्च १९६६ को अयूब के पतन के बाद इस प्रणाली का भी पाकिस्तान में पतन हो गया। आधारभूत जनतन्त्र का केवल ऐतिहासिक महत्व है। यह सदेहास्पद है कि भविष्य में कोई अन्य देश या स्वयं पाकिस्तान भी कभी इस प्रणाली को अपनायगा।

### अभ्यासार्थ प्रश्न

- 1 लोकतान्त्रिक विनै-हीकरण का क्या अर्थ है? भारत में उसका क्रियान्वयन पर प्रकाश डालिये।
- 2 दलविहीन प्रजातन्त्र पर एक आलोचनात्मक टिप्पणी लिखिये।  
(काबपुर १९७०, आगरा १९७० ७२)
- 3 आधारभूत जनतन्त्र पर संक्षिप्त टिप्पणी लिखिये। (आगरा १९७१)
- 4 आधारभूत जनतन्त्र के स्वरूप और उसके प्रयास पर एक समीक्षा लिखिये।
- 5 स्थानीय स्वराज्य से आपका क्या अभिप्राय है? स्थानीय संस्थानों के क्या कार्य हैं।  
(राजस्थान 1971)
- 6 विकेंद्रित लोकतन्त्र का अर्थ स्पष्ट करें एवं विकेंद्रित लोकतन्त्र की संस्थाओं के महत्व को इंगित करें।  
(राजस्थान 1977)

‘विवेक (न्याय) के नियम द्वारा रजित हित ही अधिकार है। यह एक ऐसा हित है जिसका सम्मान करना कर्तव्य और जिसका उत्त्पन्न करना भूल है।’

—सामन्त

आधुनिक युग में अधिकारो का विशय महत्त्व है। अधिकार वे सुविधायें और परिस्थितियाँ हैं जिनका उपयोग करके मनुष्य स्वयं तथा समाज दोनों का बहुमुखी विकास कर सकता है। यह व्यक्ति की ऐसी माँग, एक ऐसा हक होता है जिसे समाज, राज्य व कानून माँग ठहराते हैं और रक्षा करते हैं। बस ने अधिकारो के महत्त्व को स्पष्ट करते हुए लिखा है कि “क्रांति की राज्यक्रान्ति ने भीख नहीं मागी थी, इसने मनुष्य के अधिकारों का दावा किया था।”

### अर्थ व परिभाषा

समय और देश के अनुसार अधिकार के सम्बन्ध में लोगों की धारणायें बदलती रही हैं। यही कारण है कि अधिकार शब्द के सही अर्थ के सम्बन्ध में विद्वानों में काफी मतभेद है। सत्रहवीं शताब्दी के यूरोप में निरंकुश राजतन्त्र पर आधारित पुरातन व्यवस्था के विरुद्ध जब संघर्ष आरम्भ हुआ तब अधिकार शब्द ने जन्म लिया था। आज जीवन के साथ ही अधिकार-भावना का उदय हो जाता है। सभी क्रान्तियाँ अधिकारो के निम्ने ही हुई हैं। सास्की ने अधिकारो को जीवन की वे परिस्थितियाँ बताया है “जिनके बिना कोई व्यक्ति साधारणतया अपने उच्चतम स्वल्प को प्राप्ति नहीं कर सकता।”

बोसाके के शब्दों में, “यह वह माँग है जिसे समाज स्वीकार करता है और राज्य लागू करता है।”

डा वेणीप्रसाद के विचार से ‘अधिकार उन सामाजिक वराओं से कम या अधिक कोई वस्तु नहीं है जो व्यक्ति के विकास के लिये आवश्यक व सहायक हैं। सारांश में, ‘अधिकार सामाजिक जीवन के पक्ष होते हैं।”

प्रोन के शब्दों में, ‘अधिकार यह शक्ति है जिसकी लोक कल्याण के लिये माँग की जाती है और मायता भी बो जाती है।”

वित्ते के विचार में अधिकार विशेष काय करन में स्वाधीनता की उचित मांग है।"

हालाण्ड इसे "एक व्यक्ति द्वारा दूसरे व्यक्ति के कृतव्या का समाज के हितों और शक्ति द्वारा प्रभावित करने की समता" समझता है।

मक्ज़न की राय में, "अधिकार सामाजिक हितों के लिये कुछ लाभकारी परिस्थितियाँ हैं जो कि नागरिक के समुचित विकास के लिये आवश्यक हैं।"

सक्षेप में, अधिकार का अर्थ उन बातों की स्वतन्त्रता तथा दशाओं से है जो नागरिक के सर्वाङ्गीण विकास के लिये आवश्यक होती हैं। कुछ अर्थों में समाज में अधिकार शब्द से प्राप्त होना चाहिये का बोध होता है। अधिकार मनुष्य के समाज के विकास के लिये एक आवश्यक साधन है। यह आधुनिक काल में स्वतन्त्रता की अभिव्यक्ति और उत्तम जीवन का आवश्यक अंग है।

## अधिकार के तत्त्व

अधिकार के स्वरूप को भली भाँति समझने के लिये हम अधिकार के प्रमुख तत्त्वों को ध्यान में रखना अत्यंत आवश्यक है। अधिकार में निम्नांकित चार तत्त्व होते हैं —

- (१) सामाजिक हित में एक स्वायत्त हित माँग।
- (२) बौद्धिक और नतिक आधार।
- (३) समाज द्वारा स्वीकृत।
- (४) अधिकार का सबव्यापि होना।
- (५) अधिकार के साथ कृतव्या का लगा होना।

सामाजिक हित में एक स्वायत्त हित माँग—अधिकार समाज के हित में एक स्वायत्त हित माँग होती है, जो समाज या राज्य से की जाती है। जीवन की आधारभूत आवश्यकताओं (जिनके अनेक रूप हैं) की पूर्ति या वृद्धि के लिये कुछ विशेष परिस्थितियों की आवश्यकता होती है। ऐसी दशाओं व परिस्थितियों की माँग जानि स्वायत्त भाव से समाज के हित में की जाती है, सम्पूर्ण अधिकारों के स्वरूप का एक अंग होती है।

बौद्धिक और नतिक आधार—अधिकार का दूसरा प्रमुख लक्षण उसका बौद्धिक और नतिक आधार होता है। ऊपर व्यक्त की गयी स्वायत्त हित माँग के लिये यह अत्यंत आवश्यक है कि वह मान सामाजिक सदाचरण पर आधारित हो। एक अच्छी अधिकार-व्यवस्था के लिये उसका आधार बौद्धिक और नतिक होना आवश्यक है। आत्महत्या, बहुविवाह प्रथा, दुराचरण, शराब पीना, जुआ खेलना, इत्यादि अधिकार रूप में सामाजिक मान्यता प्राप्त नहीं कर सकते। इसके विपरीत, जीवन, भाषण, लेखन और जीविका उपाजन के अधिकार बुद्धि और नतिकता पर आधारित हैं।

समाज द्वारा स्वीकृत—अधिकार को समाज द्वारा स्वीकृत होना चाहिए। समाज से बाहर अधिकारों की कोई अवस्थिति नहीं होती। अधिकारों का समाज द्वारा

माय होना आवश्यक है। समाज के भीतर रहत हुए यदि कोई सामाजिक या वधानिक स्वीकृति अधिकारो को न मिली हो तथा प्रत्येक व्यक्ति को अपनी शक्ति व चतुराई के बल पर अपने अधिकारो के उपभोग की स्वतन्त्रता हो तो गरीब और दुबल, धनवान और शक्तिशाली व्यक्तियों पर अपने अधिकारो के प्रयोग के लिये निर्भर रहेंगे। ऐसी परिस्थिति में 'जिसकी ताठी उसकी भस' वाले सिद्धान्त का चलन होगा। अतः सामाजिक मान्यता अधिकार का तीसरा प्रमुख तत्त्व है।

**अधिकार का सबव्यापी होना**—अधिकारों की चौथी विशेषता यह है कि वे सबव्यापी हों। उनका प्रयोग किसी वग-विशेष सभ या राष्ट्र तक सीमित नहीं होना चाहिये। ऐसी स्थिति होनी चाहिये कि उनका प्रयोग सभी नागरिक कर सकें। यदि कोई अधिकार किसी वग-विशेष तक ही सीमित रहेगा तो शेष व्यक्ति उसके प्रयोग से वंचित रह जायेंगे और वह अधिकार उस वग की बपौती बन जायेगा जिसे अधिकार की सजा नहीं दी जा सकेगी। ऐसा अधिकार अधिकार नहीं, हौ। विशेषाधिकार अवश्य, कहा जा सकता है। इस दिशा में 'मानवीय अधिकारों की सावधौमिक घोषणा' (Universal Declaration of Human Rights) एक महत्त्वपूर्ण कदम है। अतः अधिकारों को सबव्यापी होना चाहिये। उनके सबव्यापी न होने से उनका आधार ही खत्म हो जायेगा।

**अधिकार के साथ कतब्य का लगा होना**—प्रत्येक अधिकार में कतब्य की भावना का निहित होना आवश्यक है। अधिकार का कतब्य के बिना कोई अस्तित्व नहीं होता। एक रूप में जो एक व्यक्ति का अधिकार है दूसरे रूप में वही उसका कतब्य है। यदि मुझे जीवित रहने का अधिकार प्राप्त है तो दूसरे रूप में मरा यह कतब्य है कि मैं अन्य व्यक्तियों के जीवित रहने के अधिकार का सत्कार करूँ। अधिकार तथा कतब्य का समुचित समन्वय न हो सकने के कारण ही समाज में अनेक दोष और विवाद उत्पन्न हो जात हैं। अधिकारों का कतब्यों के साथ ठीक-ठीक समन्वय अधिकार का अन्तिम प्रमुख तत्त्व है, क्योंकि अधिकार और कतब्य एक-दूसरे पर आश्रित हैं।

## अधिकार सम्बन्धी सिद्धान्त

समय-समय पर अधिकार की उत्पत्ति के सम्बन्ध में अनेक सिद्धान्त प्रस्तुत किये गये हैं। उनमें प्रमुख निम्नांकित हैं —

- (१) प्राकृतिक अधिकार सिद्धान्त।
- (२) अधिकारों का वधानिक सिद्धान्त।
- (३) अधिकारों का ऐतिहासिक सिद्धान्त।
- (४) अधिकारों का सामाजिक कल्याण सम्बन्धी सिद्धान्त।
- (५) अधिकारों का आदर्शवादी अथवा प्रत्यक्षवादी सिद्धान्त।
- (६) दबो अधिकारों का सिद्धान्त।

## प्राकृतिक अधिकार सिद्धान्त

अधिकार सम्बन्धी सिद्धांतों में यह सबसे पुराना है। इनका उल्लेख प्राचीन यूनानी दार्शनिक कृतियों में भी मिलता है। परन्तु इसकी समुचित तथा लोकप्रिय व्याख्या सत्रहवीं व अठारहवीं शताब्दी के अनुबन्धवादी विचारकों द्वारा की गयी थी।

इस सिद्धांत के मानने वाले अधिकारों को प्रकृति दत्त मानते हैं। जिस प्रकार व्यक्ति से उसकी त्वचा का रंग असल नहीं किया जा सकता उसी प्रकार उसके अधिकार उसमें पृथक् नहीं किये जा सकते। जीवित रहने का अधिकार, स्वतन्त्रता का अधिकार व आत्मनिर्णय का अधिकार कुछ ऐसे जन्मजात अधिकार हैं जिनको प्राप्त करने तथा सुरक्षित रखने का अधिकार प्रत्येक मनुष्य को जन्म से ही प्रकृति से प्राप्त है।

सामाजिक समझौते के सिद्धांत के प्रवक्ता—हॉब्स, लॉक और रूसो—तथा थॉमस पेन और स्पेन्सर आदि विचारकों ने अधिकारों के प्राकृतिक सिद्धांत का बहुत समर्थन किया है। उनको राय में जीवन सम्पत्ति और स्वतन्त्रता के अधिकार जन्मजात होते हैं और इन अधिकारों का सुरक्षित रखने के लिये ही व्यक्ति ने समझौते के द्वारा समाज की रचना की है।

प्राकृतिक अधिकार सिद्धांत का यूरोप तथा अमरीका की जनता पर व्यापक प्रभाव पड़ा था। फ्रांसीसी व अमरीकी क्रांतियों का आधार यह अधिकारों का प्राकृतिक सिद्धान्त ही था। इन दोनों राष्ट्रों के संविधानों में इनकी एक विस्तृत घोषणा की गयी तथा उन्हें मनुष्य के मौलिक अधिकारों के रूप में स्वीकार कर लिया गया।

संयुक्त राज्य अमरीका के वर्जीनिया राज्य के संविधान में यह लिखा हुआ है कि "मनुषी लोग समान रूप से मुक्त व स्वतन्त्र हैं और कुछ जन्मजात अधिकार रखते हैं जिनका वे जब समाज में प्रवेश करते हैं तो किसी भी समझौते द्वारा परित्याग नहीं करते जैसे कि जीवन व स्वतन्त्रता का अधिकार, सम्पत्ति का अधिकार, प्रसन्नता व सुरक्षा प्राप्त करना अधिकार।"

१७७६ की संयुक्त राज्य अमरीका की स्वतन्त्रता की घोषणा में भी इसी प्रकार का वर्णन मिलता है। १७९१ व १७९३ की फ्रांस की घोषणा में भी इसी प्रकार के शब्दों का प्रयोग किया गया है। औद्योगिक क्रांति से लेकर अब तक लोगों ने प्राकृतिक अधिकारों के नाम से ही राजनीतिक क्षेत्र में बड़े-बड़े लाभ उठाये हैं। रोटी कपड़ा, भूदान और जीवन तथा राजनीतिक अधिकारों की प्राप्ति के लिये लोग निरंतर प्रयत्नशील हैं तथा इन्हें प्राकृतिक अधिकारों की ही सजा दे रहे हैं।

आलोचना—व्यावहारिक दृष्टि से प्राकृतिक अधिकार सिद्धान्त का कितना भी महत्व क्या न रहा हो, तार्किक व ऐतिहासिक दृष्टि से यह सिद्धान्त असंगत व अधमपूर्ण है। सबसे पहले तो 'प्रकृति' शब्द की व्याख्या करना ही बहुत कठिन है। प्रोफसर डॉ. जो रिचो ने प्राकृतिक अधिकारों पर एक पूर्ण पुस्तक लिखी है जिसमें उन्होंने 'प्रकृति' शब्द के पाँच अर्थ बताये हैं (१) सम्पूर्ण विश्व, (२) आदश (कान्तरिक धर्म), (३) प्रारम्भिक (अपूर्ण), (४) मानव रहित सम्पूर्ण विश्व, और

(५) सामान्य (Average)। इन पाँचों में से प्राकृतिक अधिकारों में प्राकृतिक शब्द का प्रयोग किस अर्थ में किया जाय ?

सित्तरो ने प्रकृति शब्द में अर्थ 'आत्मा की पुकार या अन्तःकरण की शक्ति' से लगाया है। किसी भी पाश्चिमी लेखक ने प्रकृति शब्द का ऐसा अर्थ नहीं बताया जो समझ में आता है। कुछ लोग ने दासता की पर्याय को प्राकृतिक बताया है तो कुछ ने बहुविवाह अस्थायी शिवाह आदि प्रथाओं प्राकृतिक बताया है। नयाकि पशु सभी सामान्यतः ऐसे नियमों से आचरण करते हैं जो इनसे मेल खाते हैं। रीशो ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि "यदि प्रकृति का निरोक्षण किया जाय तो हम आपको किसी बात को दोषपूर्ण नहीं कह सकते, परन्तु इतना अवश्य है कि आप भी यह सिद्ध नहीं कर सकते कि आप ठीक हैं।" <sup>2</sup> इस प्रकार स्पष्ट है कि जब प्रकृति शब्द का कोई निश्चित अर्थ ही नहीं तब उसके आधार पर सिद्धान्त कैसे खड़ा किया जा सकता है।

प्राकृतिक अधिकारों के सिद्धान्त में विरोधाभास का दोष भी दिखाया देता है। फ्रांस की क्रांति ने स्वतन्त्रता, समानता व विश्वबंधुत्व का प्राकृतिक अधिकार बताया था, परन्तु पूर्ण स्वतन्त्रता व समानता की धारणाएँ न केवल काल्पनिक हैं अपितु परस्पर विरोधी भी हैं। पूर्ण स्वतन्त्रता का अर्थ असमानता है। सभी सदस्यों को यदि पूर्ण स्वतन्त्रता दे दी जाय तो समाज में असंतुलन पैदा हो जायेगा तथा असमानता उत्पन्न हो जायेगी। समाज की रक्षा के लिये स्वतन्त्रता व समानता में समन्वय आवश्यक है। अतः प्राकृतिक अधिकार सिद्धान्त उपयोगी नहीं दिखायी देता।

एक अन्य उल्लेख भी इस सिद्धांत में परिलक्षित होती है। इस सिद्धान्त के मानने वालों का विश्वास है कि मनुष्य के अधिकार राज्य और समाज से पहले के हैं। लेकिन गिलक्राइस्ट का मत है "अधिकारों की उत्पत्ति इस कारण से हुई कि मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है।" <sup>3</sup> राबिंसन क्रूसो को निजन द्वीप पर अपने अधिकारों का बोध नहीं हुआ होगा। प्राकृतिक जगत में तो जीवों को केवल एक अधिकार—शक्ति का अधिकार—ही प्राप्त होता है। इसलिये प्रकृति में समानता ही नहीं मिलती हिंदू दार्शनिकों का भाषा में प्रकृति केवल मातृसंन्याय का मानती है। जत अधिकारों का प्रकृति से कोई सम्बंध नहीं होता, वे केवल सामाजिक जीवन से उत्पन्न होते हैं।

प्रत्यक्षालोचना—इन आलोचनाओं का उत्तर देते हुए लाड ने लिखा है कि "हम प्राकृतिक अधिकारों को परिभाषा इस प्रकार कर सकते हैं कि प्राकृतिक अधिकार वे परिस्थितियाँ हैं जो चाहें मनुष्यों के द्वारा उत्पन्न हो या न हो, लेकिन जो मनुष्य के व्यक्तित्व के विकास के लिये आवश्यक हैं।" <sup>4</sup> इस दृष्टि से भाजन, वस्त्र, जीवन शिक्षा व काय प्राप्त करने के अधिकार प्राकृतिक अधिकार बड़े जा सकते हैं जिनके बिना मनुष्य की बहुमुखी उन्नति नहीं हो सकती।

2 D. G. Ritchie *Natural Rights* Allen & Unwin London p 105

3 प्रबोधन पत्रिका पृ १३४।

4 A. R. Lord *The Principles of Politics* Oxford London p 254

## अधिकारो का वैधानिक सिद्धान्त

इस सिद्धान्त के मानन वाले अधिकारो को प्राकृतिक नहीं, बल्कि कृत्रिम मानते हैं। उनका मत है कि जिन जिन कार्यों को करने के लिये राज्य के कानून हम अनुमति देन है वेही वास्तव में हमारे अधिकार हैं। स्वतन्त्रता, जीवन, सम्पत्ति आदि सभी अधिकार हम प्रकार राज्य द्वारा निर्धारित होते हैं।

इस सिद्धान्त के समर्थकों में बेथम, आस्टिन, हालण्ड आदि मुख्य हैं। बेथम के शब्दों में "अधिकार उचित अर्थ में कानून की ही कृति है।" प्राकृतिक अधिकार उसके शब्दों में बेकवास (nonsense) हैं। यद्यपि थॉमस हॉब्स अधिकारो के प्राकृतिक सिद्धान्त की धारणा का लेकर चला था, तथापि वह भी बाद में अधिकारों की कानूनी धारणा के निकट आ गया। उनके अनुसार, सामाजिक समझौते के अंतर्गत व्यक्ति अपने अधिकार राज्य का सौंप देता है तोर फिर जो कुछ सम्प्रभु उसे देता है वही उसका अधिकार होता है। इस तरह, नागरिक के पास सम्प्रभु के विरोध करने का अधिकार भी नहीं रह जाता, क्योंकि सभी अधिकार कानून की कृति हैं और कानून किसी भी व्यक्ति को राज्य के विरोध का अधिकार नहीं दे सकता।

जनतन्त्र में भी व्यक्ति उन्ही अधिकारों का प्रयोग कर पाता है जिनकी रचना राज्य द्वारा हुई हो। हमारे मौलिक अधिकार तब तक सारहीन व सत्ताहीन हैं जब तक उन्हें कानूनी मान्यता प्राप्त न हो।

आलोचना—यह विचार गलत है कि अधिकारों का निर्धारण राज्य के कानूनों द्वारा होता है। यदि राज्य भ्रष्टाचार, घूसखारी, बेइमानी दगाबाजी की विधान द्वारा आना दे दे तो क्या ये अधिकार ह्रा जायेग। लास्की ने तो यहाँ तक कहा है कि "अधिकार राज्य की स्वीकृति की सीमा से बाहर है।" 'राज्य अधिकारों का बनाता नहीं है, वह केवल उन्हें मान्यता प्रदान करता है और उनकी रक्षा करता है। अधिकारों का अस्तित्व स्वयं अपने आप रहता है, उन्हें विधि का रूप दिया जाय या नहीं। विधि द्वारा उन्हें इसलिये लागू किया जाता है कि वे अधिकार ह व विधि द्वारा लागू होने से अधिकार नहीं बन जाते।'<sup>5</sup>

दूसरे, इस सिद्धान्त से राज्य की निरंकुशता का समर्थन होता है। इसके मानन का अर्थ होगा कि राज्य मनमानी कर सकता है और उस व्यक्ति के प्रत्येक भेद में हस्तक्षेप व अधिकार मिल जायेगा।

तीसरे, मनुष्य के अधिकार रीति रिवाज, परम्परा तथा आचार विचार पर निर्भर रहते हैं, लिखित विधानों से उनका समर्थन नहीं होता। लास्की का कथन है कि 'अधिकारों की पुष्टि आदत और परम्परा से होती है न कि इसलिये कि वह अधिकार विधान द्वारा कागज पर लिखबद्ध कर दिया गया है।' क्या छुआछूत, सतीप्रथा आ सभी अधिकारों के रूप में ये आज अधिकारों के रूप में कानून द्वारा लागू किये जा सकते हैं? कानून बदलते रहते हैं, परन्तु अधिकारों में परिवर्तन कानूनों के बदलने का साथ नहीं

अपिनु हमारी सामाजिक सदाचरण सम्बन्धी धारणाओं द्वारा होता है। लास्की लिखता है कि "अधिकारों के अधिक सिद्धांत के पीछे अनुमानों की एक लड़ी है। राजनीति में इन अनुमानों को प्रमाणित मानने से पहले इन अनुमानों में से प्रत्येक का सावधानी से विवेचन करना होगा।"<sup>6</sup>

अतः म, वर्धमानिक सिद्धांत यह नहीं बराता कि जिन अधिकारों को विधान स्वीकार करता है, वास्तव में, वे अधिकार विधान द्वारा स्वीकार किये जाने चाहिये या नहीं। इस 'चाहिये' का निणय विधान नहीं कर सकता। यह निणय, लाड के अनुसार, मनुष्यत्व करता है। अतः मनुष्यत्व ही अधिकारों का मूल स्रोत है।

प्रत्यालोचना—जालाचको का यह मत कि "अधिकारों का कानून से कोई सम्बन्ध नहीं होता" और समयका का यह कथन कि "अधिकारों का निणय कानून करना है" दोनों ही त्रुटिपूर्ण हैं। वास्तविकता यह है कि कोई भी कानून सामाजिक सदाचरण का उल्लंघन करके अधिक दिनों तक नहीं टिक सकता। इस प्रकार, नतिक धारणा कानून के स्वरूप को निर्धारित करती है। अधिकारों का आधार चूँकि नतिक होता है इसलिये वह उस समय तक अधिकार कहलाने के योग्य नहीं होता जब तक कि उस माननीय मायता प्राप्त न हो जाय।

अतः स्पष्ट है कि प्रत्येक अधिकार के कानूनी तथा नतिक दो पक्ष होते हैं और दोनों की उपस्थिति में ही वह अधिकार बन पाते हैं। बोसके लिखता है कि "एक आदर्श अधिकार में ये दोनों पक्ष मिले हुए रहते हैं। अधिकार का विधि द्वारा लागू किया जाना सम्भव होना चाहिये और उसे लागू किये जाने के योग्य होना चाहिये।"<sup>7</sup>

### अधिकारों का ऐतिहासिक सिद्धान्त

इस सिद्धांत का सार यह है कि "इतिहास अधिकारों की सृष्टि करता है।" लगातार व्यवहार में अपनाय जाने वाले रीति-रिवाज व परम्पराय कालांतर में अधिकारों का रूप ले लेती हैं। रिशी लिखता है कि जिन अधिकारों का विषय में लागू यह सोचते हैं कि वे उन्हें मिलने ही चाहिये वे साधारणतः "ऐसे ही अधिकार होते हैं जिनके वे अभ्यस्त होते हैं और जिनका विषय में—चाहे गलत हो या सही—यह परम्परा रहती है कि वे उन्हें कभी प्राप्त थे।"<sup>8</sup> सम्पत्ति व्यवस्था रीति-रिवाज ही थी जो अधिकारों में परिवर्तित हो गयी। इस सिद्धांत के मानने वाले कहते हैं कि जिन्हें लोग प्राकृतिक अधिकार समझते हैं वास्तव में वे परम्परागत रीति-रिवाज ही हैं। उदाहरणार्थ, इंग्लैण्ड की क्रांति केवल इसलिये हुई थी कि जिन परम्परागत अधिकारों का प्रयोग वहाँ की जनता सफ़टो बप से कभी नहीं कर रही थी उन पर शासकों ने नवीन प्रतिबंध लगाकर कुठाराघात किया था। लोग इसे सहन नहीं कर सके तथा उन्होंने क्रांति द्वारा आदि काल से चली

6 Laske *A Grammar of Politics* Allen Unwin London p 91

7 Bosanquet *The Philosophical Theory of State* Macmillan London

8 *op cit* p 9.



आ रही सुविधाओं को महाधिकार पत्र' (Magna Carta) तथा 'अधिकार प्रापना-पत्र' (Petition of Rights) के रूप में मानने लगा।

आलोचना—मुमनर' ने इस बहुधावित वाक्य को कि 'रीति रिवाज ही अधिकार होते हैं,' प्रोत्तमर हाकिम न जबरन आलोचना की है। वह लिखता कि 'जिस समय विधान द्वारा शास्य बनाना स्वीकृत या तो क्या वह अधिकार था ? क्या गिम्-हत्या अधिकार रहा है ? नहीं ।" यह सत्य है कि हमारे बहुत से अधिकार राति-रिवाज व परम्पराओं को उपज हैं, परन्तु रीति रिवाजों का आधार नतिक होता है। नतिक धारणाओं के बदलने के साथ-साथ उनमें भी स्वाभाविक परिवर्तन होता रहता है। अतः नतिक प्रतिमान का आधार पर यह सिद्धांत खराब नहीं खरबता। सभी अधिकारों के लिये यह कहा जा सकता कि वे परम्परागत होते हैं और परम्पराओं के बदलने पर उनमें भी परिवर्तन हो जाता है। अतः अधिकारों का स्वरूप एकमात्र ऐतिहासिक आधार नहीं हो सकता, जिस प्रकार कि उनका स्वरूप कल्पना आधार सम्भव नहीं है। हाकिम की युक्ति ठीक जैसी है कि 'इतिहास का अध्ययन नहीं हो जा सकती, लेकिन उस पर धरोसा भी नहीं किया जा सकता।"

दूसरे, अधिकारों के ऐतिहासिक रूप का मान्यता देने का यह हवा कि सामाजिक रीति रिवाजों में सुधार नहीं हो सकता। सुधार, सुधार, सुधार तथा सभी का आधार ऐतिहासिक था। इस प्रकार का समय का अर्थ अस्मिता हो सकती।

प्रत्यालोचना—इन आलोचनाओं के बावजूद यह सत्यता रहना कि इस सिद्धान्त में पर्याप्त सत्यात है। अधिकारों का अर्थ परम्परागतता का मानवान अवश्य होता है।

### अधिकारों का सामाजिक कल्याण सम्बन्धी सिद्धान्त

इस सिद्धान्त के मानन वाले अधिकारों का स्वरूप की इन मानते हैं और उनका आधार सामाजिक कल्याण बताते हैं। यह सिद्धान्त स्वरूप के उपयोगितावादियों का है, क्योंकि उपयोगिता के सिद्धान्त में अधिकार स्वरूप के कल्याण निर्मित है। इसके समयका म बेचम, मित, रोम, गुण्य स्वरूप, तथा और भावों का नम नुस्खा है। सभी लिखता है कि "अधिकारों का स्वरूप स्वरूप के अनुसार ही होता है।"

धारणायें स्पष्ट व सवमाय नहीं हैं। गांधी व गांधी का सामाजिक कल्याण सम्बन्धी धारणाएँ एक ही नहीं थीं।

सामाजिक कल्याण के नाम पर ही हिटलर ने जर्मनी में यहूदियों का मौत का घाट उतारा था। इसी के नाम पर ममूर को फाँसी दी गयी और मुरुरात का जहर। सामाजिक कल्याण के नाम पर ही पाकिस्तान में मुसलमान हिंदुओं तथा भारत में विरुद्ध जिहाद (धर्मयुद्ध) का नारा बोल द करत हैं। अतः सामाजिक कल्याण को अधिकारों का आधार मानने से राज्य को यह अधिकार मिल जायगा कि वह व्यक्तिगत जीवन में दखल दे सके और अनेक मूल्यवान् स्वतन्त्रताओं को छीन सके।

संयुक्त राज्य अमरीका का एक जहाज दुभाग्यवश तुकान में चट्टान से टकराकर नष्ट हो गया। जब कई दिनों तक एक जान बचाने वाला नाव में सवार कुछ लोगों का भोजन, तृप्त मिलता तो उन्होंने अपने-अपने से हो एक व्यक्ति को मारकर खा लिया। क्या सामाजिक कल्याण के लिये इस प्रकार एक व्यक्ति को मारकर खा जाना उचित था? सर्वोच्च न्यायालय में उन पर मुकदमा चला और उन्हें दण्ड मिला। स्पष्ट है कि सामाजिक कल्याण के नाम पर उचित अनूचित का निर्णय नहीं हो सकता। एन. वाशिंगटन ने भी कहा है कि, 'यदि अधिकारों का निर्णय समाज की स्वतन्त्रता पर निर्भर रहगा तो मनुष्य को व्यक्तिगत रूप से अपील करने का अधिकार ही नहीं रहगा और उसे समाज की स्वतन्त्रता के इच्छा पर निर्भर रहना पड़ेगा।'

### अधिकारों का आदर्शवादी या प्रत्येयवादी सिद्धान्त

इस सिद्धांत के अनुसार अधिकार वास्तव में वे बाह्य परिस्थितियाँ होती हैं जो मनुष्य के आंतरिक विकास के लिये आवश्यक होती हैं।<sup>11</sup> इस सिद्धांत के प्रवक्तकों में दो, एच. सीन, का नाम मुख्य है। वह इस धारणा को लेकर चलता है कि तत्त्वन मनुष्य ईश्वर का अंग है। इसलिये इसमें नैतिक चेतना व नैतिक इच्छा स्वाभाविक रूप से विद्यमान होती है। इस नैतिक इच्छा की पूर्ति करना ही जीवन का परम उद्देश्य है। यह उद्देश्य सभी पर हो सकता है जब कि नैतिक इच्छा के माँग में स्वीकार न हो सके। व्यक्ति, पूणत, स्वतन्त्र है। अतः व्यक्ति के विकास के लिये स्वतन्त्रता एक मूलभूत अधिकार है तथा सभी अधिकारों का सम्बन्ध इस नैतिक स्वतन्त्रता से होता है।

इस सिद्धांत से दोष निकलता है कि—(१) अधिकार व्यक्ति के आंतरिक विकास के लिये आवश्यक परिस्थितियों को एक नैतिक माँग है। (२) जो समाज सम्बन्धित है, क्योंकि समाज से बाहर उसकी अन्तर्भाव सम्भव नहीं तथा (३) वह कर्तव्य रूप भी है।

आलोचना—वाशिंगटन दृष्टि से सीन का सिद्धांत बहुत ही आकर्षक है, तथा व्यावहारिक दृष्टि से इसमें अनेक दोष दिखायी देते हैं। नैतिकता का कोई पूणत सत्य

11. जोस ने अधिकारों का विवेकपूर्ण जीवन के विकास के लिये आवश्यक बाह्य परिस्थितियों माना है।—मागीरॉन राजनीति शास्त्र पृ. १७६।

व सर्वमान्य मापदण्ड नहीं मिलता। अतः इस आधार पर अधिकारा का कोई सिद्धान्त खड़ा नहीं किया जा सकता।

दूसरे सभी व्यक्तियों में नैतिक चेतना का होना आवश्यक नहीं है। व्यक्ति प्रायः अपने स्वार्थ के लिये काम करता है। अतः यह कहना गलत है कि हर व्यक्ति की नैतिक चेतना दूसरों के नैतिक कल्याण का ध्यान रखती है। इस तरह यह सिद्धान्त व्यक्तिगत कल्याण और सामाजिक कल्याण में उचित तालमेल नहीं बठा पाता।

**प्रत्यालोचना—**उपयुक्त आलोचनाओं के बावजूद यह मानना पड़ेगा कि यह सिद्धान्त पर्याप्त तकसंगत है, क्योंकि यह अधिकारा के नैतिक व सामाजिक दानों पर जोर देता है।

## द्वितीय अधिकारों का सिद्धान्त

इस सिद्धान्त के मानने वाले ईश्वर को अधिकारा का स्रोत मानते हैं। इसके अतिरिक्त उनकी यह धारणा भी है कि ईश्वर ने व्यक्ति को अधिकार इसलिये दिये हैं कि वह उसके उद्देश्यों को पूरा करने के लिये उचित साधन बन सके। इस प्रकार अधिकार न केवल व्यक्ति व समाज के लिये हैं, अपितु ईश्वर द्वारा ईश्वर की इच्छा की पूर्ति के लिये हैं।

**आलोचना—**इस सिद्धान्त में अनेक उलझनें हैं। साथ ही आज के युग में केवल आस्था के आधार पर किसी सिद्धान्त का मान्यता नहीं दी जा सकती। यह पूर्णतः तर्कहीन सिद्धान्त है और अधिकारों के प्राकृतिक सिद्धान्त का ही एक रूप है।

## विभिन्न सिद्धान्तों का मूल्यांकन

युग, देश और वातावरण के अनुसार अधिकार सम्बन्धी धारणाएँ बदलती रही हैं। इसलिये कोई भी अधिकार विषयक सिद्धान्त ऐसा नहीं है जो सार्वकालिक व सर्वमान्य हो। सभी सिद्धान्तों में सत्य का कुछ न कुछ अंश है, अतः अधिकारों की समुचित व्याख्या के लिये इन सभी सिद्धान्तों की उपयोगिता को स्वीकार करना पड़ेगा। लेकिन यदि किसी एक सिद्धान्त को श्रेष्ठ बताने की विवशता हो आ जाय तो कहना पड़ेगा कि आदशवादी सिद्धान्त दूसरों की अपेक्षा अधिक सतोषप्रद है। इसका कारण यह है कि वह मनुष्य के व्यक्तित्व की पूर्णता के लिये आवश्यक भौतिक परिस्थितियों की रक्षा करने का वचन देता है। लेकिन मुश्किल उस व्यावहारिक रूप देने के समय आती है। सामाजिक कल्याण सिद्धान्त और आदशवादी सिद्धान्त अधिकारों के विषय में काफी सीमा तक एक-सी धारणा रखते हैं—क्योंकि दोनों में व्यक्तिगत हित और सामाजिक हित जुड़े हुए हैं। लेकिन यदि कभी व्यक्तिगत और सामाजिक हितों में टकराव की स्थिति आ जाय तो सामाजिक कल्याण सिद्धान्त एक ओर जायगा और आदशवादी सिद्धान्त दूसरी ओर। सामाजिक कल्याण का निर्धारण मुश्किल भी हो सकता है। आदशवादी सिद्धान्त चूँकि किसी भी व्यक्ति के हितों का बलिदान दूसरों के विकास के लिये करना स्वीकार नहीं करता, अतः 'सामाजिक कल्याण' का

उसमें स्वतंत्रता आ जाता है। इसलिये कहा जा सकता है कि अधिकार विपक्ष सभी सिद्धांतों में आदर्शवादी सिद्धांत सर्वाधिक सन्तुष्टप्रद है।

## नागरिकों के विशिष्ट अधिकार

विश्व के प्रायः सभी देशों के नागरिकों को कुछ अधिकार प्राप्त हैं और सरकार को यह शक्ति नहीं दी जाती कि साधारणतया वह उन्हें छीन सके। इनमें मुख्य-मुख्य निम्नांकित हैं जिन्हें दो भागों में बांटा जा सकता है—सामाजिक अधिकार और राजनीतिक अधिकार।

### सामाजिक अधिकार

**जीवन का अधिकार**—सामाजिक अधिकारों में सबसे पहला जीवन का अधिकार है। इसका अर्थ है कि कोई भी व्यक्ति आत्महत्या नहीं कर सकता क्योंकि समाज के लिये सभी का समान महत्त्व है। मनुष्य को निराश होकर जीवन से भागने का प्रयत्न नहीं करना चाहिये। दूसरे, किसी व्यक्ति को दूसरे के प्राणों का हरण करने की स्वतंत्रता नहीं दी जा सकती, क्योंकि इससे दूसरे व्यक्ति के जीवित रहने का अधिकार नष्ट हो जाता है। लेकिन संकटकाल में आत्मरक्षा के लिये आक्रमणकारी को घाट पहुँचाने की स्वतन्त्रता इस अधिकार में शामिल है। इसके अतिरिक्त, इस अधिकार में सन्तति-उत्पादन और बन्धनमुक्त जन्म का अधिकार तथा काम पाने का अधिकार भी शामिल हैं, क्योंकि इनके अभाव में व्यक्ति व समाज दोनों का विकास रुक जायेगा।

**स्वतन्त्रता का अधिकार**—इसका अर्थ है कि प्रत्येक व्यक्ति को अपने निजी जीवन से सम्बंधित समस्त कार्यों को स्वतन्त्र रूप से करने का अधिकार है, बशर्ते कि वे अन्य व्यक्तियों के उसी प्रकार के कार्यों पर अतिक्रमण न करते हों। इसमें भाषण, लेखन, प्रकाशन व अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, अपनी रुचि व भावना के अनुकूल धर्म को मानने, उसका प्रचार करने की स्वतन्त्रता, धार्मिक, आर्थिक, सांस्कृतिक समुदायों को बनाने की स्वतन्त्रता आदि के अधिकार निहित हैं।

**सम्पत्ति का अधिकार**—व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार सभी देशों में पाया जाता है, लेकिन इसके रूप में भिन्नता है। इसका कारण यह है कि कुछ देशों में लोग व्यक्तिगत सम्पत्ति बनाकर उसका प्रयोग सामाजिक हित को ध्यान में रखकर नहीं करते। अतः राज्य के कानून निजी सम्पत्ति के अधिकार को निधारित करते हैं और यह अधिकार कहीं भी निस्सीम या निरपेक्ष नहीं होता। इस पर समाज-कल्याण की मर्यादा स्वीकार की जाती है।

सम्पत्ति का अधिकार इस मूल मायता पर आधारित है कि निजी सम्पत्ति रखना मनुष्य की स्वाभाविक प्रवृत्ति है। यह मनुष्य को लगन व परिश्रम से कार्य करने के लिये प्रोत्साहित करती है और उसे आने वाले कल की चिन्ता से मुक्त कराती है। सम्पत्ति के अधिकार का अर्थ है कि व्यक्ति अपनी जमीन, ज़ायदाद या दस-पैसे के रूप में सम्पत्ति धारण कर सकता है और राज्य उसकी रक्षा करेगा। लेकिन सम्पत्ति उसी

नुपात में रखी जानी चाहिये जिसकी राज्य ने आज्ञा दी है।

**शिक्षा का अधिकार**—इस अधिकार का अर्थ है कि प्रत्येक नागरिक को उस प्रकार की शिक्षा पाने की सुविधा मिलना जिसमें उसकी रुचि हो। इसका अर्थ सभी नागरिकों के लिये एक-से प्रशिक्षण की व्यवस्था करना नहीं है। राज्य का यह उत्तर-दायित्व है कि वह नागरिकों की शिक्षा का पर्याप्त प्रबंध करेगा। निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा की व्यवस्था करना इसी का एक रूप है। सास्की ने लिखा है कि नागरिकता के कार्यों को करने के लिये शिक्षा की व्यवस्था परमावश्यक है। शिक्षा की असमानता नागरिकों को अपने अधिकार प्राप्त करने से वंचित कर देती है।<sup>12</sup>

### राजनीतिक अधिकार

**मतदान का अधिकार**—राजनीतिक अधिकारों में सर्वप्रथम और सर्वाधिक महत्वपूर्ण अधिकार मतदान का होता है। इसका अभिप्राय है कि चुनाव के दौरान प्रत्येक वरपक्ष को अपना मत प्रकट करने के लिये मतदान का अधिकार है। यह अधिकार प्रत्येक व्यक्ति के लिये आवश्यक माना जाता है, क्योंकि सम्पत्ति, जाति, लिंग, रूप या रंग आदि के आधार पर भेदभाव करके यदि किसी व्यक्ति या वर्ग को इस अधिकार से वंचित कर दिया जाय तो वह व्यक्ति या वर्ग राज्य की सुविधाओं से दूर रह जाता है और राज्य इस अधिकार से सम्पन्न कुछ व्यक्तियों के हितों का साधन मात्र बनकर रह जाता है।

व्यक्त्युपेक्षित अधिकार के विपक्ष में कहा जाता है कि सामान्य व्यक्ति अज्ञानी होता है और मत देने की उन्नत योग्यता नहीं होती। लेकिन यह तर्क आधुनिक युग में माना नहीं जाता। सास्की ने लिखा है कि मतदाता अधिकार को सीमित नहीं किया जाना चाहिये।<sup>13</sup>

**चुनाव में खड़े होने का अधिकार**—मत देने के अधिकार के साथ साथ प्रतिनिधि चुने जाने का अधिकार भी आवश्यक है। किसी भी व्यक्ति को जन्म, जाति, रंग आदि के आधार पर चुनाव लड़ने से रोकना नहीं चाहिये। यदि प्रतिनिधि का कर्तव्य पालन करने के लिये किसी विशेष योग्यता को आवश्यक समझा जाय तो प्रतिनिधि बनने के लिये इस प्रकार की योग्यता होना की बात लगायी जा सकती है। सास्की ने इस मत का दृढ़ता से समर्थन किया है।<sup>14</sup>

**सुनवाई का अधिकार**—इस अधिकार द्वारा प्रत्येक नागरिक को अपनी शिकायतों को व्यक्तिगत अथवा सामूहिक रूप से याग्य शासक तक पहुँचाने का अवसर दिया जाता है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि अपनी शिकायतों की ओर सरकार का ध्यान आकृष्ट करने के लिये लूटपाट, ताड़ फोड़, आगजनी या विद्रोह किया जाय। अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से अथवा आवदन-पत्र भेजकर सरकार का ध्यान अपनी

12 *A Grammar of Politics* p 113

13 *Ibid* p 115

14 *Ibid*, p 117

शिकायता की ओर खींचा जा सकता है।

सामाजिक पद ग्रहण करने का अधिकार—यह अधिकार जनतन्त्र की देन है। इसका अर्थ है कि नागरिक चाहें किसी वय, जाति, रूप रंग, वंश, निगमना क्यों न हो यदि वह निर्धारित योग्यता रखता है तो उसे सरकारी पद पान का जैसा नागरिकों के समान अधिकार प्राप्त है। इसे 'जबसे ही समानता' भी कहते हैं।

पाय पान का अधिकार—समस्त समान नागरिकों को न्याय दिलाने की व्यवस्था होती है। इसके लिये राज्य स्वतन्त्र और निष्पक्ष न्यायपालिका का गठन करके नागरिकों के पाय प्राप्त करने के अधिकार की व्यवस्था करता है।

निष्पक्ष—अधिकारों की सूची से स्पष्ट है कि राज्य में अधिकारों की व्यवस्था के बिना नागरिकों का विकास—मुख्य जीवन असम्भव है। इन्हें अस्वीकार करके राज्य अपने अस्तित्व का जोखिम ही उठाएगा। अधिकारों की सूची से ही राज्य के स्वरूप का ज्ञान होता है। अधिकार वह कसोटो है जिससे राज्य की स्थिति का परीक्षण किया जा सकता है।

## अधिकार और कर्तव्य का सम्बन्ध

'कर्तव्य का शाब्दिक अर्थ है करने योग्य काम'। कर्तव्य एक प्रकार का बंधन है। यह कार्य करने का दायित्व है जिस एक व्यक्ति का दूसरे व्यक्ति या समाज के प्रति निभाना चाहिये। हमारे जीवन के प्रत्येक क्षण के साथ कर्तव्यों की शृंखला बँधी हुई है। हम कभी सामाजिक ऋण से मुक्त नहीं हो सकते, इसलिये हम सदैव अपने कर्तव्यों का ध्यान रखना चाहिये। बिना कर्तव्यों के अधिकार का टिकना असम्भव है। बिले लिखता है कि "अधिकार कर्तव्यों पर आधारित होते हैं। अधिकारों का महत्त्व कर्तव्यों की बुनियाद में ही होता है।"<sup>15</sup> यही कारण है कि कुछ विचारक कर्तव्यों को अधिकारों से भी अधिक महत्त्व देते हैं। गांधी जी कहा करते थे कि व्यक्ति को अपने कर्तव्यों का पालन करना चाहिये, अधिकार तो उसे स्वतः मिल जायेंगे। गांधी जी के अनुसार कर्तव्य पहले और अधिकार बाद में जाते हैं, अर्थात् अधिकार कर्तव्यों से ही उत्पन्न होते हैं। उदाहरण के लिये शिक्षा के अधिकार को ही ले लीजिये। यदि व्यक्ति समाज से शिक्षा के अधिकार की माँग करते हैं तो उनका यह कर्तव्य हो जाता है कि वे अपने परिश्रम और सहयोग द्वारा समाज को इतना समृद्ध बना दें कि वह उन्हें शिक्षा प्रदान कर सक—अर्थात् उनका शिक्षा के अधिकार का महत्त्व ही क्या है।

सिद्धांतिक न लिखा है कि "थोड़ा-सा भ्रम करने पर स्पष्ट हो जायेगा कि जब हम किसी व्यक्ति के अधिकारों की कल्पना करते हैं तो उसने यह निहित रहता है कि दूसरे को कुछ कर्तव्यों का अवश्य पालन करना पड़ेगा जिससे कि वह व्यक्ति अपने उन अधिकारों का उपभोग कर सक।"<sup>16</sup>

प्रो. हायहाउस भी ऐसा ही मत रखते हैं। उनके अनुसार, "अधिकार और कर्तव्य सामाजिक कल्याण की जड़ें हैं। समाज के प्रत्येक सदस्य को इस कल्याण के साथ

दोहरा सम्बन्ध है। उसका इसमें भाषा है, यह उसके अधिकार हैं। इसमें उसको योग देना है, यह उसका कर्त्तव्य है।'

इस प्रकार, प्रत्येक अधिकार व्यक्ति के लिये एक कर्त्तव्य भी है। एक के बिना दूसरे का अस्तित्व ही नहीं है। इसलिये कहा जाता है कि "अधिकार और कर्त्तव्य एक ही सिक्के के दो पहलू हैं।" अधिकार, वास्तव में, कर्त्तव्य के दण्ड में एक प्रतिबिम्ब मात्र है और कर्त्तव्य अधिकार के दण्ड में एक प्रतिबिम्ब। एक के हट जाने से दोनों का अस्तित्व मिट जायेगा। प्रो. लास्को ने इसे बड़े ही सुन्दर शब्दों में समझाया है—“प्रथम, मेरा अधिकार तुम्हारा कर्त्तव्य है, द्वितीय, मेरे अधिकार में यह कर्त्तव्य निहित है कि मैं तुम्हारे समान अधिकार को स्वीकार करूँ, तृतीय, मैं अपने अधिकारों का प्रयोग सामाजिक हित में बढ़ि करने की दृष्टि से करना चाहिये, चतुर्थ, क्योंकि राज्य मेरे अधिकारों को सुरक्षित रखता है तथा उनकी व्यवस्था करता है, अतः राज्य को सहायता मेरा कर्त्तव्य है।”

आज के युग में लोग दुर्भाग्य से कर्त्तव्यों की अपेक्षा अधिकारों पर विशेष बल देते हैं। यही कारण है कि समाज में अधिकारों और कर्त्तव्यों का सन्तुलन बिगड़ जाने से दोष उत्पन्न हो जाते हैं। अनेक सामाजिक बुराइयों का कारण हमारी अधिकारों की जिद्द और कर्त्तव्य भावना की कमी है। कर्त्तव्यों का पालन तो स्वेच्छा से होना चाहिये, क्योंकि तभी समाज में नागरिक बिना राक-टोक अधिकारों का प्रयोग कर सकता है।

## कर्त्तव्य के प्रकार

कर्त्तव्य दो प्रकार के होते हैं—नैतिक और कानूनी। नैतिक कर्त्तव्य बहुत व्यापक है—जैसे माता पिता, शिक्षक का सम्मान करना, सत्य बोलना, दीन-दुखियों की मदद करना आदि। कानूनी कर्त्तव्य वे होते हैं जिन्हें रक्षित निश्चित करता है और जिनके उल्लंघन करने पर सजा देता है।

इस सम्बन्ध में एक बात ध्यान में रखने योग्य है कि यह आवश्यक नहीं होता कि अधिकारों के साथ नागरिकों के कर्त्तव्यों की भी रूढ़-अलग गणना करायी जाय। भारत व अन्य देशों के संविधानों में नागरिकों के अधिकारों का विवेचन तो मिलता है, लेकिन कर्त्तव्यों का नहीं। संविधान सभ को छोड़कर अन्य किसी देश के संविधान में कर्त्तव्यों का उल्लेख नहीं है। फिर भी प्रमुख कर्त्तव्य निम्नान्वित हैं, जिनके विवरण की अपेक्षा सभी राज्य अपने नागरिकों से करते हैं—

राज्य के प्रति भक्ति—नागरिकों की अपने राज्य के प्रति भक्ति होनी चाहिये। उसे दण्ड की सुरक्षा के लिये आवश्यकता पड़ने पर अपने प्राण बर्बाद करने के लिये तत्पर रहना चाहिये। शांतिकाल में राष्ट्र में व्यवस्था और एकात्मता बनाय रखने के लिये उसे प्रयास करना चाहिये। संविधान सभाने नागरिकों को सैनिक सहाय निर्धारित नहीं है और इन्हें वह नागरिकों के लिये एक आदरणीय कर्त्तव्य समझता है।

कानूनों का पालन—नागरिकों का प्रमुख और सर्वाधिक महत्वपूर्ण कर्त्तव्य यह है कि वे राज्य द्वारा बनाये गये कानूनों का पालन करें। अच्छी नागरिकता

किसी चीज की अपेक्षा अधिक से अधिक कानूना के पालन में निहित है।

**कर की अदायगी**—काई भी सरकार राजकोष के बिना नहीं चल सकती। इसलिये प्रत्येक सरकार अपने देश के नागरिकों पर विभिन्न प्रकार के कर लगाती है। जनता का यह कर्तव्य है कि वह समय पर इन करों की अदायगी करे और इनकी चोरी से बचे। क्योंकि सरकार कर द्वारा जनता से जो लेती है उस जनता के विकास पर खर्च करती है।

**मत का उचित प्रयोग**—मत को एक पवित्र धरोहर समझना चाहिये और उसका प्रयोग सांचे समझकर पूरी इमानदारी के साथ चरित्रवान लोग के पक्ष में करना चाहिये। जो व्यक्ति चुने जाय वह अपने पदों की सेवा और त्याग की भावना से अपनाये तथा जो विश्वास समाज ने उह सापा है उसे भली-भाँति निभाये।

मक्षेप में, कर्तव्य के बिना अधिकार असम्भव है।

### अध्यासाय प्रश्न

- अधिकार के विभिन्न सिद्धांतों का संक्षेप में वर्णन कीजिये। इनमें से कौन सा सिद्धांत सबसे अधिक सनातन है ?  
(कानपुर १९६६, लखनऊ १९६८, आगरा १९६४, ६६, राज १९६७, गोरखपुर १९६३)
- प्राकृतिक (नैतिक) अधिकारों के सिद्धांत की विवेचना कीजिये। क्या इस सिद्धांत में मन का कुछ भूमिका है ? (आगरा १९५६, ६०, ६७, ७३, कानपुर १९७१, राज १९६१, विष्णु १९६२, ६४, गोरखपुर १९६२, ६४, ६७)
- अधिकारों की परिभाषा कीजिये और अधिकारों की आदतवादी धारणा की व्याख्या कीजिये।  
(अगस्त १९६३, लखनऊ १९६४)
- सभी राज्यों में साधारणतः कौन कौन से व्यक्तिगत अधिकार मान्य समझ जाते हैं ?  
(रांची १९६३, बीकानेर १९६३, जोधपुर १९६७)
- अधिकारों के मुख्य प्रकार की विवेचना कीजिये और कतबों से उनका सम्बंध बताइये।  
(गोरखपुर १९६४)
- निम्नलिखित पर आलोचनात्मक टिप्पणी लिखिये—  
(1) प्राकृतिक अधिकार (राज १९७२, १९८२)  
(11) राजनीतिक अधिकार (राज १९७३)
- इन दृष्टिकोण का परीक्षण करें कि कतबों की अनुपस्थिति में अधिकार निरपेक्ष हैं।  
(राज १९७७)
- अधिकारों का क्या अर्थ है ? अधिकारों के कानूनी सिद्धांत एवं प्राकृतिक सिद्धांत का परीक्षण कीजिए।  
(राज १९८०)



दुबल व्यक्ति की स्वतन्त्रता बरतवान के नियम पर और गरीब की स्वतन्त्रता धनवान के नियन्त्रण पर निर्भर करती है। प्रत्येक व्यक्ति को केवल इतनी ही स्वतन्त्रता मिलनी चाहिये—और इससे अधिक कुछ नहीं—जिसे वह दूसरों के साथ बसा ही व्यवहार करे जसा व्यवहार वह चाहता है कि दूसरे लोग उसके साथ करें। इसी सामान्य आधारशिला पर स्वतन्त्रता समानता और नतिवता का अस्तित्व है।”

—पोलाड

### स्वतन्त्रता (Liberty)

‘स्वतन्त्रता’ जिसे अंग्रेजी में ‘लिबर्टी’ कहते हैं लटिन भाषा के ‘लाइबर’ शब्द से बना है जिसका अर्थ उस भाषा में बंधना का अभाव होता है। शब्द-उत्पत्ति के आधार पर स्वतन्त्रता का अभिप्राय हुआ किसी भी बाहरी दबाव से प्रभावित हुए बिना मोचने विचारने और सोचे हुए काम को करने की शक्ति। परन्तु इस प्रकार की चरम स्वतन्त्रता सदा सम्भव नहीं है।<sup>1</sup> इसका कारण यह है कि मानव स्वभाव में दो परस्पर विरोधी तत्त्व पाये जाते हैं। ‘मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है’ जो एक ओर अपने मनुष्यों के साथ मिल जुलकर रहना चाहता है तो दूसरी ओर वह सबसे अलग अपने मन के अनुकूल काम भी करना चाहता है। इसलिये स्वतन्त्रता का अधिक-से-अधिक यही अर्थ हो सकता है कि मनुष्य को वह सब कुछ करने का अधिकार जो दूसरों के वसे ही अधिकार को हानि न पहुँचावे।<sup>2</sup> स्वतन्त्रता का सम्पूर्ण सार्वजनिक और आर्थिक व्यवस्थाओं से जुड़ा होता है। व्यक्ति को जो उपलब्ध है वह उसी सीमा तक स्वतन्त्र है। “स्वतन्त्रता को त्यागना, स्वतन्त्रता के शब्दों में, मनुष्यता को त्यागना है। मनुष्यता के अधिकारों और कर्तव्यों का समर्पण कर देना है। आज दासता की सब कही निन्दा की जाती है क्योंकि यह मानव जीवन के सम्पूर्ण उद्देश्य को नष्ट कर देती है और मनुष्य को एक जीवित औजार बना देती है।”

1 Laski *A Grammar of Politics* p. 142.

2 रेम्से स्मोर के अनुसार स्वतन्त्रता से अभिप्राय व्यक्ति या समूहों की इच्छानुसार काम करने की पूरी छूट से है जहाँ तक कि वह उसी प्रकार की अन्य व्यक्तियों की स्वतन्त्रता को हानि न पहुँचावे।

जिसी चीज की अपेक्षा अधिक न-अधिक कानूना के पालन में निहित है।

कर की अदायगी—काई भी सरकार राजकोष के बिना नहीं चल सकती। इसलिये प्रत्येक सरकार अपने देश में नागरिकों पर विभिन्न प्रकार के कर लगाती है। जनता का यह कर्तव्य है कि वह समय पर इन करों की अदायगी करे और इनकी चोरी से बचे। क्योंकि सरकार पर द्वारा जनता से जो लेती है उस जनता के विकास पर खर्च करती है।

मत का उचित प्रयोग—मत को एक पवित्र धरोहर समझना चाहिये और उसका प्रयोग सोच समझकर पूरी ईमानदारी के साथ चरित्रवान लोग के पक्ष में करना चाहिये। जो व्यक्ति चुने जाय व अपने पक्षों को सेवा और त्याग की भावना से अपनाये तथा जो विरोध में समाज में उठ सापा है उस भली भाँति निभाये।

संश्लेष में, जनतन्त्र के बिना अधिकार असम्भव हैं।

### अभ्यासाय प्रश्न

- १ अधिकार के विभिन्न सिद्धांतों का संक्षेप में वर्णन कीजिये। इनमें से कौन सा सिद्धांत सबसे अधिक संतुष्टिदायक है ?  
(कानपुर १९६६, सखनऊ १९६८, आगरा १९६४, ६६, राज १९६७, गोरखपुर १९६३)
- २ प्राकृतिक (नैतिक) अधिकारों के सिद्धांत की विवेचना कीजिये। क्या इस सिद्धांत में समय का कुछ अंश है ? (आगरा १९५६, ६०, ६७, ७३, कानपुर १९७१, राज १९६१, विक्रम १९६२, ६४, गोरखपुर १९६२, ६५, ६७)
- ३ अधिकारों की परिभाषा कीजिये और अधिकारों की आदतबारी धारणा को व्याख्या कीजिये।  
(संय १९६३, सखनऊ १९६४)
- ४ राज्य राज्यों में स्थापित कौन कौन से व्यक्तिगत अधिकार मान्य समझे जाते हैं ?  
(राँची १९६३, जोधपुर १९६३, जोधपुर १९६७)
- ५ अधिकारों के मुख्य प्रकार की विवेचना कीजिये और कसबों से उनका सम्बन्ध बताइये।  
(गोरखपुर १९६४)
- ६ निम्नलिखित पर आलोचनात्मक टिप्पणी लिखिये—  
(i) प्राकृतिक अधिकार (राज १९७२, १९८२)  
(ii) राजनीतिक अधिकार (राज १९७३)
- ७ इस दृष्टिकोण का परीक्षण करें कि कठम्यों की अनुपस्थिति में अधिकार निरपेक्ष हैं।  
(राज १९७७)
- ८ अधिकारों का क्या अर्थ है ? अधिकारों के कानूनी सिद्धांत एवं प्राकृतिक सिद्धांत का परीक्षण कीजिए।  
(राज १९८०)

## राजनैति शास्त्र की मुख्य अवधारणायें (Basic Concepts of Political Science)

दुबल व्यक्ति की स्वतन्त्रता बलवान के नियन्त्रण पर और गरीब की स्वतन्त्रता धनवान के नियन्त्रण पर निर्भर करती है। प्रत्येक व्यक्ति को केवल इतनी ही स्वतन्त्रता मिलनी चाहिये—और इससे अधिक कुछ नहीं—जिसे वह दूसरी के साथ वसा ही व्यवहार करे जसा व्यवहार वह चाहता है कि दूसरे लोग उसके साथ करें। इसी सामान्य आधारभूत पर स्वतन्त्रता समानता और नतिवता का अस्तित्व है।<sup>1</sup>

—पोलाड

### स्वतन्त्रता (Liberty)

‘स्वतन्त्रता’ जिसे अंग्रेजी में ‘लिबर्टी’ कहते हैं लटिन भाषा के ‘लाइबर’ शब्द से बना है जिसका अर्थ उस भाषा में ‘बन्धन का अभाव’ होता है। शब्द उत्पत्ति के आधार पर ‘स्वतन्त्रता’ का अभिप्राय हुआ किसी भी बाहरी दबाव से प्रभावित हुए बिना सोचने विचारने और साचे हुए काम का करने की शक्ति। परन्तु इस प्रकार की चरम स्वतन्त्रता सदा सम्भव नहीं है।<sup>1</sup> इसका कारण यह है कि मानव स्वभाव में दो परस्पर विरोधी तत्त्व पाये जाते हैं। ‘मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है’ जो एक ओर अन्य मनुष्यों के साथ मिल जुलकर रहना चाहता है तो दूसरी ओर वह सबसे जलजल अपने मन के अनुकूल काम भी करना चाहता है। इसलिये स्वतन्त्रता का अधिक-से-अधिक यही अर्थ हो सकता है कि मनुष्य को वह सब कुछ करने का अधिकार जो दूसरों के वैसे ही अधिकार को हानि न पहुँचाये।<sup>2</sup> स्वतन्त्रता का सम्पूर्ण सार सामाजिक और आर्थिक व्यवस्थाओं से जुड़ा होता है। व्यक्ति को जो उपलब्ध है वह उसी सीमा तक स्वतन्त्र है। स्वतन्त्रता का त्यागना, स्वतन्त्रता के शब्दों में, मनुष्यता को त्यागना है। मनुष्यता के अधिकारों और कर्तव्यों का समर्पण कर देना है। आज दासता की सब कक्षा निन्दा को जाती है क्योंकि यह मानव जीवन के सम्पूर्ण उद्देश्य को नष्ट कर देती है और मनुष्य को एक जीवित औजार बना देती है।<sup>3</sup>

1 Laski *A Grammar of Politics* p. 142.

2 रेम्बे म्योर के अनुसार स्वतन्त्रता से अभिप्राय व्यक्ति या समूहों की इच्छानुसार कार्य करने की पूरी छूट है जहाँ तक कि यह उच्च प्रजा की अन्य व्यक्तियों की स्वतन्त्रता को हानि न पहुँचाये।

## परिभाषायें

गटिल टे अनुसार स्वतन्त्रता के दो पक्ष होते हैं—सकारात्मक (Positive) और नकारात्मक (Negative)। सकारात्मक पक्ष से इसका अर्थ है अवसरों की उपस्थिति तथा नकारात्मक पक्ष से इसका अर्थ है बाधनों का अभाव। स्वतन्त्रता की जा भी परिभाषायें विद्वानों द्वारा दी गयी हैं उनमें इन्हीं में से किसी एक पक्ष पर विशेष बल दिया गया है।

लीबर के अनुसार, "स्वतन्त्रता अपने पूरे अर्थ में बिना किसी अन्य स्रोत अथवा बाहर से प्रभावित हुए काम करने की छूट है।"

सीले के विचार से "स्वतन्त्रता शासनाधिक्य (over government) का विरोध है।"

मैसीमो सल्वाडोरी के अनुसार, "स्वतन्त्रता प्रत्येक व्यक्ति की निजी कार्यों में स्वच्छानुसार नियम लेने की उन्मुक्त इच्छा है, इसका सम्बन्ध स्वयं से है; न कि बाहरी जगत से जो उसे घेरे हुए है।

ग्रोम के विचार से "स्वतन्त्रता से अभिप्राय करने योग्य कार्यों की छूट से है।"

मैकेजी क गन्दो ने "स्वतन्त्रता समस्त प्रतिबाधों का अभाव नहीं अपितु अविवेकपूर्ण प्रतिबाधों के स्थान पर विवेकशील प्रतिबाधा की व्यवस्था है।"

लास्की का कथन है कि "स्वतन्त्रता से मेरा तात्पर्य उस पर्यावरण को बनाने रखने से है जिसमें रहकर मनुष्य को अपने पूरे विकास का अवसर प्राप्त हो। स्वतन्त्रता अधिकारी स ही उत्पन्न होती है इसलिये यह एक सकारात्मक वस्तु है। इसका अर्थ केवल प्रतिबाधों का अभाव नहीं है।"

उप्युक्त परिभाषाओं में पहली तीन परिभाषायें नकारात्मक हैं क्योंकि ये बाधनों के अभाव के रूप में स्वतन्त्रता की व्याख्या करती हैं। इसके विपरीत बाद की तीन परिभाषायें सकारात्मक हैं जिनमें अवसरों की उपस्थिति की आवश्यकता पर बल दिया गया है। यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि सम्पूर्ण लोग स्वतन्त्रता के अन्तर्गत बाधनों के अभाव पर बल देते हैं, जबकि सबहारा या विपन्न वर्ग के लोग स्वतन्त्रता के सकारात्मक पक्ष पर जोर देते हैं, क्योंकि उनकी इच्छा होती है कि उन्हें भी विकास के समुचित अवसर प्राप्त हो। शायद इसी कारण गिल्फाइस्ट ने लिखा है कि 'प्रत्येक व्यक्ति स्वतन्त्रता के विषय में एक प्रकार की अस्पष्ट कल्पना रखता है और वह इसकी इच्छा करता है, परन्तु इस शब्द के प्रयोग करने वाले दस व्यक्तियों में में दो व्यक्ति भी यह नहीं कह सकते कि उनका क्या अभिप्राय है और यदि वे कहते हैं तो अपनी परिभाषाओं में एक-दूसरे से सहमत होंगे।"

अन्त में हम ब्रिजटन रीजोटर के शब्दों में कहें कि "स्वतन्त्रता की प्रामाणिकता चार तत्त्वों में निहित है बाह्य नियन्त्रण, आत्मतन्त्रता, समता एवं अवसर।"

## स्वतन्त्रता के प्रकार

स्वतन्त्रता का कोई एक रूप नहीं है। इसके विविध रूप होते हैं। कार का कथन ठीक है कि "स्वतन्त्रता का रूप, सर्वत्र एक सा नहीं रहा। यह बदलता रहा है। एक पीढ़ी जिस स्वतन्त्रता को आवश्यक समझती है, दूसरी पीढ़ी उसे युग व सामाजिक परिस्थितियों की आवश्यकता के नाम पर बलिदान करने पर जोर देती है।" स्वतन्त्रता के विभिन्न रूपों में, फिर भी, निम्नांकित रूप सर्वाधिक महत्वपूर्ण हैं —

**नैसर्गिक स्वतन्त्रता**—आधुनिक युग के विचारकों ने राज्य की सत्ता पर सीमायें लगाने के उद्देश्य से नैसर्गिक या प्राकृतिक स्वतन्त्रता के मिटा-ठ का प्रतिपादन किया है। इनमें हॉब्स, लॉक और रूसो प्रमुख हैं। उन्होंने यह धारणा व्यक्त की है कि राज्य व समाज की स्थापना से पूर्व मनुष्य नैसर्गिक (प्राकृतिक) जीवन व्यतीत करता था। पशु-पक्षियों के समान वह रहने व विचरण करने के लिये स्वतन्त्र था। भोजन आदि जरूरी चीजों की कोई कमी नहीं थी। यह बचनहीन वातावरण नैसर्गिक स्वतन्त्रता का परिणाम था।

समाज और राज्य की स्थापना होने से नैसर्गिक स्वतन्त्रता का अंत हो गया। समाज में रहने के कारण व्यक्ति का अपने साथियों के समान हितों का ध्यान रखना आवश्यक हो गया जिसके फलस्वरूप उस पर कुछ नियन्त्रण लगे। इसी तथ्य को प्रगट करने के लिये रूसो ने अपनी पुस्तक 'सोशल कांस्ट्रक्ट' की प्रारम्भिक पंक्तियों में लिखा कि "मनुष्य जन्म से स्वतन्त्र पड़ा हुआ है, परन्तु सब कहीं वह बंधनों में जकड़ गया है।" संयुक्त राज्य अमरीका के स्वतन्त्रता संधि तथा फ्रांस की राज्यघाति में इसी प्रकार की स्वतन्त्रता का आह्वान किया गया था।

नैसर्गिक स्वतन्त्रता की इस धारणा को आज के युग में मान्यता नहीं दी जा सकती, क्योंकि बंधन के अभाव में आधुनिक समाज में सब 'मालस्य न्याय' फैल जायेगा और शक्तिशाली दुबल को दबा लेंगे। वर्तमान युग में समाज में रहकर ही व्यक्ति अपनी उन्नति कर सकता है लेकिन इस दोष के बावजूद यह मानना पड़ेगा कि आज भी नैसर्गिक स्वतन्त्रता का प्रयोग कुछ ऐसी व्यवस्थाओं के लिये हो सकता है जो मानव की प्रकृति के कारण आवश्यक हैं। उदाहरण के लिये, जीवन की स्वतन्त्रता नैसर्गिक स्वतन्त्रता कही जा सकती है।

**व्यक्तिगत स्वतन्त्रता**—प्रत्येक व्यक्ति अपने विकास के लिये कुछ अवसर चाहता है जिसमें समाज या कोई हस्तक्षेप न हो। समाज के नियन्त्रण से स्वतन्त्र अपने जीवन को स्वयं व्यतीत करने की स्वतन्त्रता का ही 'व्यक्तिगत स्वतन्त्रता' की सभा दी जाती है। हेफर न लिखा है कि 'यह मनुष्यों की वह अवस्था है जिसमें दूसरों के द्वारा किसी भी व्यक्ति के जीवन में हस्तक्षेप व्याप्तसम्भव न्यूनतम रहता है। यह वह अवस्था है जिसमें कोई भी व्यक्ति किसी अन्य व्यक्ति को मनमानी के अधीन नहीं होता।' जीवन के अनेक क्षेत्र ऐसे हैं जिनमें व्यक्तिगत स्वतन्त्रता परमावश्यक होती है। उदाहरण के निम्न

भोजन, घम, वस्त्र आदि के विषय में व्यक्ति सामाजिक बंधन नहीं चाहता। वह वस्तु को इच्छानुसार पहनना चाहता है, स्वेच्छा से घम का पालन करना चाहता है। इन क्षेत्रों में यदि उसे स्वतन्त्रता न मिले तो वह दुःखी होगा और कष्ट का अनुभव करेगा।

लेकिन वैयक्तिक स्वतन्त्रता का क्षेत्र आधुनिक युग में पर्याप्त सीमित हो गया है। प्रत्येक व्यक्ति के व्यक्तिगत कार्यों का प्रभाव समाज पर पड़ता है इसलिये समाज उसके प्रत्येक कार्य को मर्यादित करने की चेष्टा कर रहा है। व्यक्तिगत के स्थान पर सामाजिक दृष्टिकोण की प्रधानता हो गयी है। किन्तु कुछ अंशों में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता फिर भी स्वीकार की गयी है। जब तक व्यक्ति की भोजन व्यवस्था, वस्त्र पहनने की प्रणाली तथा धार्मिक उपासना का ढंग समाज की भावना को ठेस नहीं पहुँचाता तब तक व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का आदर किया जाता है। लेकिन यदि कोई महिला टॉपलस वस्त्र (जिनमें वक्षस्पर्श का पर्याप्त भाग खुला रहता है) पहने तो समाज की नतिक भावना को ठेस पहुँचने की दृष्टि से अमरीका आदि उदारवादी देश भी उसके पहनावे पर रोक लगाते हैं। इसी प्रकार यदि व्यक्ति ऐसे भोजन को खाने की स्वतन्त्रता चाहे जिससे हैजा आदि महामारी फलने का भय हो तो उसे उनके खाने की स्वतन्त्रता नहीं दी जा सकती। भारतीय मुसलमान यदि ईद या मुहर्रम के अवसर पर गाय की कुर्बानी देना चाहे तो हिंदुओं की नतिक भावना को ठेस पहुँचने की दृष्टि से उन्हें यह अनुमति नहीं दी जा सकती। अतः व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अभिप्राय यह है कि जब तक व्यक्ति के कार्यों से समाज को कोई आघात नहीं पहुँचता वह स्वतन्त्र है।

नागरिक स्वतन्त्रता—समाज का सदस्य होने के नाते व्यक्ति जिस स्वतन्त्रता का उपभोग करता है उसे 'नागरिक स्वतन्त्रता' कहते हैं। गटिस के शब्दों में, "इसमें स्वतन्त्र रूप से काम करने की स्वाधीनता और हस्तक्षेप से मुक्ति शामिल है।"<sup>5</sup> इसके अंतर्गत शारीरिक स्वतन्त्रता, कानून के समक्ष समता, भाषण विषरण, सम्पत्ति और स्वतन्त्र रहने की स्वतन्त्रता, अपनी सस्कृति बनाये रखने की स्वतन्त्रता आदि आती हैं। संक्षेप में, 'नागरिक स्वतन्त्रता शारीरिक और मानसिक दबाव के विरुद्ध संरक्षण है।'<sup>6</sup> अधिकांश संविधानों में नागरिक स्वतन्त्रताओं का उल्लेख कर दिया जाता है ताकि राज्य उन पर अतिक्रमण न कर सके। यदि कभी ऐसा अवसर आ जाये तो नागरिक को यह अधिकार होता है कि वह न्यायालय में राज्य के हस्तक्षेप के विरुद्ध याचिका प्रस्तुत करके नागरिक स्वतन्त्रता को पुनः प्राप्त कर सके।

राजनीतिक स्वतन्त्रता—राज्य के संचालन में सक्रिय भाग लेने के अवसरों को राजनीतिक स्वतन्त्रता कहा जाता है। डा. विश्वनाथ प्रसाद वर्मा के अनुसार 'राजनीतिक स्वतन्त्रता का मूल आधार है—व्यक्ति के अधिकारों का पालन। एक व्यक्ति स्वतन्त्र रह सके इसके लिये उसकी स्वतन्त्रता का अर्थ अनयितन लोगों के अधिकारों के साथ समन्वय करना होगा।'<sup>7</sup> लोकॉक के विचार से 'राजनीतिक स्वतन्त्रता सार्वजनिक

5 op cit ■ 111

6 जगन्नाथ प्रसाद वर्मा पुस्तक पृ 123।

7 राजनीति और धर्म बिहार राष्ट्रवादी परिषद्, पटना, 1949, पृ 100।

स्वतन्त्रता होती है और इसी के आधार पर जनता को अपनी सरकार चुनने का अधिकार मिलता है।" राजनीतिक स्वतन्त्रता में मत देने, चुनाव में खड़े होने, उचित योग्यता प्राप्त होने पर सावजनिक पद पाने, सरकार की आलोचना करने आदि की स्वतन्त्रता आती है। 'मैं राज्य के मामलों में खुलकर भाग ले सकता हूँ, मेरे उच्च पद पर पहुँचने के माग में कोई ऐसी रुकावट नहीं है जो दूसरों के लिये न हो तथा मैं अपने विचारों को स्वयं अथवा दूसरों के साथ सम्मिलित होकर प्रकट कर सकता हूँ,' सात्स्की के विचार से, राजनीतिक स्वतन्त्रता का सार है।

लेकिन राजनीतिक स्वतन्त्रता केवल जनतन्त्र में सम्भव है, क्योंकि उसमें ही जनता को मत देने, चुनाव में खड़े होने और शासन की आलोचना का अधिकार मिलता है। राजनीतिक स्वतन्त्रता इतनी महत्त्वपूर्ण है कि इसके अभाव में नागरिक स्वतन्त्रता का कोई मूल्य नहीं रह जाता और मनुष्य राज्य रूपी मशीन का पुर्जा-मात्र बनकर रह जाता है।

**राष्ट्रीय स्वतन्त्रता**—इस स्वतन्त्रता का सम्बन्ध राष्ट्र से है। जिस प्रकार किसी व्यक्ति को स्वतन्त्र रहने का अधिकार है उसी प्रकार प्रत्येक राष्ट्र को भी स्वतन्त्र रहने का अधिकार है। राष्ट्रीय स्वतन्त्रता की इस धारणा के अनुसार किसी समाज के व्यक्तियों का यह अधिकार है कि वे अपनी सांस्कृतिक व ऐतिहासिक एकता, भाषा, धर्म आदि के आधार पर ऐसे स्वतन्त्र राज्य की रचना कर सकें जो किसी दूसरे राज्य के अधीन न हो। फ्रांस की राज्यक्रांति के बाद राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के सिद्धान्त का विकास हुआ है। इसी के आधार पर १५ अगस्त १९४७ को भारत को आजादी मिली और पिछले २० वर्षों में एशिया और अफ्रीका के अनेक देश स्वतन्त्र हुए हैं।

**आर्थिक स्वतन्त्रता**—जीवन की न्यूनतम आर्थिक आवश्यकताओं की पूर्ति के अवसरों की प्राप्ति को आर्थिक स्वतन्त्रता कहा जाता है। "जब तक समाज का अधिकांश भाग, कल क्या होगा, इसके विषय में निश्चित नहीं है, तब तक वह स्वतन्त्रता का कदापि उपयोग नहीं कर सकता। स्वतन्त्रता का सम्बन्ध मानसिक स्वास्थ्य, शान्ति और सतुलन से है। निराशा और बेरोजगारी की सक्रामक विभीषिका से सतृप्त मानव के लिये स्वतन्त्रता एक काल्पनिक आदर्श मात्र है।"<sup>8</sup> "आर्थिक स्वतन्त्रता का अर्थ," टॉनी के विचार से, 'ऐसी आर्थिक विधमता के अभाव से है जिसका उपयोग आर्थिक दबाव के रूप में किया जा सके।' इसके अन्तर्गत काम करने, उचित वेतन पाने, काम की यथोचित अवस्थाओं की प्राप्ति करने, अवकाश प्राप्त करने, शोषण के विरुद्ध स्वतन्त्रता आदि की गणना की जाती है। सात्स्की ने इसका अर्थ 'उद्योग में जनतन्त्र' तथा 'अपनी जीविका कमाने में उचित महत्त्व प्राप्त करने का अवसर और उसकी सुरक्षा' से लिया है।<sup>9</sup>

आधुनिक युग में आर्थिक स्वतन्त्रता को सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण माना गया है। डा आशीर्वाधम ने इसके समर्थन में लिखा है कि "आर्थिक स्वतन्त्रता मजदूर की उचित

8 डा विस्वनाथ प्रसाद वर्मा पूर्वोक्त पुस्तक पृ ३१५ १६।

9 *A Grammar of Politics*, p 148

मजदूरी दिताती है। यह मजदूरों को पातक प्रतिप्रेषिता तथा असम्बद्ध उपयोग से बचाती है। यही नहीं, यह उत्पादन और व्यापार की उन अवस्थाओं को भी समाप्त कर देती है जो भित्त-भालिक अपने स्वार्थ के लिये बनाते हैं और जिनसे मजदूरों का नैतिक पतन होता है। यह एक ऐसी स्वतन्त्रता है जिससे ऐसी सुविधाजनक औद्योगिक पद्धति का विकास होया जिससे हर व्यक्ति वही उत्पन्न करेगा जिसे उत्पन्न करने के लिये वह सबसे अधिक योग्य है और वह वही पैदा करेगा जिसकी समाज को जरूरत होगी। जब तक यह स्वतन्त्रता नहीं भित्त जाती तब तक नहीं कहा जा सकता कि स्वतन्त्रता की समस्या पूरी तरह से हल कर ली गयी है।<sup>10</sup>

**नैतिक स्वतन्त्रता**—यदि किसी व्यक्ति के पास ऊपर बतायी गयी सारी स्वतन्त्रताएँ हैं, लेकिन उसे नैतिक स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं है तो उसका जीवन व्यय है। नैतिक दृष्टि से चाहे वह व्यक्ति है जो अपने विवेक के विरुद्ध काम करने को विवश होता है। वह नैतिक स्वतन्त्रता उस आधारभूतता के समान है जो स्वतन्त्रताओं के महान की नींव को मजबूत बनाती है। यह मनुष्य की विवेकपूर्ण इच्छा शक्ति है जिसके अनुसार वह अपने-किये जाने योग्य कार्यों को करता है तथा अनुचित कार्यों से दूर रहता है। नैतिक स्वतन्त्रता मनुष्य को मद माह, लाभ, स्वाय, घृणा से बचाती है। जब तक व्यक्ति अपने कामका ऐसे नैतिक कानूनों से आजाद नहीं कर लेता वह स्वतन्त्र नहीं कहा जा सकता। अस्तित्व, फास्ट, प्रेन, बोसार्के आदि दाघनिका न नैतिक स्वतन्त्रता की आवश्यकता पर ध्यानित कर दिया है। समाज के विकास के लिये नागरिकों में नैतिक स्वतन्त्रता परमावश्यक है, जिसके अभाव में कोई समाज भविष्य के लिये अपने विनाश के साधन ही जुटायेगा।

## समानता (Equality)

समानता की व्यावहारिक राजनीतिक रूप देने का प्रयास फ्रांस की राज्यक्रांति से शुरू होता है तथा समाजवाद के प्रचार से इसको प्रथम मिला है।<sup>11</sup> सामान्यतः समानता का अर्थ यह समझा जाता है कि मनुष्य जन्म से समान होते हैं (सो पैर दो हाथ, एक मुँह आदि) अतः समाज में उन्हें एक सा व्यवहार, वेतन, सुविधायें आदि मिलनी चाहियें। प्रकृति की दृष्टि में सब समान हैं अथवा प्रकृति ने सबको समान बनाया है यह धारणा समानता की भाँप का सही रूप प्रस्तुत नहीं करती। "म्यूटन तथा बायरन, काथोलेस तथा रुसो जैसे भिन्न प्रकार के लोगों के साथ एक सा व्यवहार करना, सामुदायिक के अर्थों में स्पष्टतः मूर्खता होगी।" समानता का समझने के लिये यह आवश्यक है कि हम इस बात का ध्यान रखें कि "असमानता प्राकृतिक अवस्था में नहीं मरिषु नागरिक समाज में उत्पन्न होती है,"<sup>12</sup> इसलिये समाज में उत्पन्न असमानता

10. राजनीति शास्त्र - १८८१

11. Oswald Spengler *Decline of the West* Vol II p 449

12. Rousseau *The Origin of Inequality* in V P Varma राजनीति और



का निराकरण किया जाना चाहिये। इसका अर्थ, सात्त्विक के शब्दों में, “एक-सा व्यवहार करना नहीं है, इसका छो आग्रह इस बात पर है कि मनुष्यों को सुख का समान हक होना चाहिये, उनके इस हक में किसी प्रकार का बाधाभूल अन्तर स्वीकार नहीं किया जा सकता। समानता मूलतः समानीकरण की एक प्रक्रिया है। “प्रथमतः इसका अधिक-प्राय विशेषाधिकारों की समाप्ति से है (और) दूसरे, सभी व्यक्तियों को विकास के पर्याप्त अवसर उपलब्ध कराने से है।”<sup>13</sup> उदाहरण के लिये हम देखते हैं कि साधनों के अभाव में एक प्रतिभासम्पन्न व्यक्ति अपना विकास नहीं कर पाता और दरिद्रता में जीवन बिताता है, लेकिन एक मूर्ख यदि सेठ-साहुकार के घर में पैदा हुआ है तो साधन जीवन बैठे-बिठाये मौज-मस्तो से गुजारता है। समाज में व्याप्त इस विम्वर का अन्त करने के लिये समानता के सिद्धान्त का जन्म हुआ है। इसका अर्थ है अभाव की ऐसी व्यवस्था जिसमें किसी व्यक्ति की स्थिति जन्म, जाति, वर्ण, रंग, धर्म या धन के कारण विषम न हो। सभी को अपनी योग्यता व धर्म के द्वारा अपनी स्थिति के विर्याय का अवसर मिले। “समानता का अर्थ है, मानव-विकास के विभिन्न आवश्यक उपकरणों का समान विभाजन। इनका अर्थ होता है—न्यस्त स्यामों और कर्ण-स्वयों का विम्वर तथा सामाजिक अमर में अतर्क्यमत समस्त कृत्रिमता का उन्मूलन।”<sup>14</sup>

### समानता के प्रकार

समानता के अनेक रूप हैं। जीवन के विविध पक्षों के आधार पर उनका विभाजित वर्गीकरण किया जा सकता है —

**प्राकृतिक समानता**—प्राकृतिक समानता का अर्थ यह है कि प्रकृति ने सभी मनुष्यों को समान बनाया है और समाज में व्याप्त विषमता मनुष्यकृत है। जमरोखी स्वतन्त्रता के घोषणा-पत्र में इसका उल्लेख मिलता है जिसमें कहा गया है कि “हम इस सत्य को स्वयंसिद्ध मानते हैं कि सभी व्यक्ति समान उत्पन्न हुए हैं।”

बाधुनिक युग में यह सिद्धांत माय नहीं है। सम्भवतः अर्थियों के राज्य प्रकृति ने जितना अन्तर उत्पन्न किया है वह समाज की तुलना में वही अधिक है। फोब लिचता है कि “मनुष्य शारीरिक शक्ति, पराक्रम, मानसिक योग्यता, मूल्यवत्त्व प्रवृत्ति, सभाज-सेवा की जायदाद और सम्पन्नता समस्त व्यक्ति कल्पना-मूर्ति में एक-दूसरे से भिन्न हैं।” प्राकृतिक समानता से अब केवल यही अर्थ लिया जा सकता है कि सभी व्यक्तियों के साथ समान व्यवहार किया जाना चाहिये।

**नागरिक समानता**—नागरिक समानता का अर्थ है जिसमें पराक्रम-मूर्ति या योग्यता के आधार पर नागरिकों में भेदभाव न करना। नागरिक समानता के अन्तर्गत कानून के समक्ष समता भी आ जाती है—जिसका अधिक-प्राय है कि जो सर्वव्यापक नियम हैं उनका निष्पक्ष रूप से प्रयोग होना चाहिये।<sup>15</sup> न्यायालय कानून के आधार पर सर्वोच्च-अदालत,

13. *A Grammar of Politics*, pp. 153-4

14. विम्वर प्रकाश वर्मा, राजनीति और वर्णन पृ. 333।

15. R. M. MacIver *The Ramparts We Guard*, pp. 125-26, L. T. Hobhouse, *Elements of Social Justice* p. 10.

शिक्षित अशिक्षित, राजकर्मचारी—साधारण नागरिक में किसी प्रकार का भी भेदभाव न रहे। वे सभी कानून की दृष्टि में समान माने जाय। 'विधि शासन' (Rule of Law) नागरिक समानता का एक उदाहरण है।

**सामाजिक समानता**—सामाजिक समानता में धन, सम्पत्ति, वग, जाति रूप, रंग या लिंग आदि के आधार पर भेदभाव करने की अनुपस्थिति आती है। अमरीका यद्यपि विश्व के पुराने जनतन्त्रवादी देशों में है, तथापि वहाँ भी अभी तक सामाजिक समानता नहीं पायी जाती। काले गोरे का भेदभाव उसी तरह विद्यमान है जिस तरह भारत के ग्रामीण क्षेत्रों में मानसिक रूप से छूत-अछूत का भेदभाव। कानूनी रूप से गोरे काले का भेद, अमरीका में, और छुआछूत को भारत में अवैध घोषित कर दिया गया है फिर भी केवल कानूनों के बल पर सामाजिक समानता को प्राप्त नहीं किया जा सकता। उसके लिये शिक्षा पद्धति, नैतिक मानदण्डों और अथ व्यवस्था में परिवर्तन की आवश्यकता पड़ती है। सोवियत संघ ही एक मात्र ऐसा देश है जहाँ सामाजिक समानता पूरी तरह व्याप्त है।

**राजनीतिक समानता**—राजनीतिक समानता से तात्पर्य सभी व्यक्तियों को बिना किसी भेदभाव के समान राजनीतिक अधिकार व अवसर प्राप्त होने से है। वोट देना, चुनाव में खड़ा होना, उचित योग्यता होने पर सरकारी पद प्राप्त करना आदि के अधिकार और अवसर समान रूप से प्राप्त होना राजनीतिक समानता है। पागल, अपराधी और नाबालिग व्यक्तियों को समाज के हित में यह समानता प्रदान नहीं की जाती। १५ अगस्त १९४७ से पूर्व हमारे देश में राजनीतिक समानता का अभाव था। इसके संरक्षण के लिये विकेंद्रीकरण, स्वशासन, उच्च शिक्षा और प्रबुद्ध जनमत का होना आवश्यक है।

**आर्थिक समानता**—आर्थिक समानता, जिसके शब्दों में, 'प्रत्येक पुरुष व स्त्री को साप्ताहिक वस्तुओं में समान हिस्सा प्रदान करने और सम्पत्ति के अन्तर को मिटाने का एक प्रयास है।' लेकिन इसका यह अर्थ नहीं कि सभी व्यक्तियों के पास समान मात्रा में धन या सम्पत्ति होगी। ऐसी समानता को व्यावहारिक रूप देना राजनीति की सामर्थ्य में नहीं है।<sup>16</sup> आर्थिक समानता का सही अर्थ है—सभी के लिये समुचित अवसरों की उपस्थिति, काम करने का अधिकार, उचित मजदूरी, काम के उचित घंटे, विश्राम, उद्योग नीति के निर्धारण में हिस्सा आदि। आर्थिक समानता तभी सम्भव है जबकि किसी व्यक्ति या वन विशेष को अतिरिक्त सुख-सुविधायें न हों, सत्ता के दुरुपयोग के विरुद्ध कानून का संरक्षण हो, राजनीतिक सत्ता का प्रयोग व्यक्तिगत लाभ के लिये न किया जाय तथा सभी के लिये समान अवसरों की सुविधा हो। इस में यह स्थिति आ चुकी है।

संक्षेप में, 'समानता', जसा सात्की ने लिखा है, "अवसरों की एक व्यवस्था का नाम है जिसमें एक के व्यक्तिगत लाभ के लिये दूसरे के व्यक्तिगत लाभ का ह्रास न होने दिया जाय।'

## समानता और स्वतन्त्रता का सम्बन्ध

समानता और स्वतन्त्रता के पारस्परिक सम्बन्ध को लेकर दो सवाया विपरीत धारणाएँ प्रचलित हैं। कुछ लोग इन्हें परस्पर विराधी मानते हैं और अथ इन्हें एक-दूसरे की पूरक।

स्वतन्त्रता और समानता विरोधी हैं—स्वतन्त्रता के अतिनमवादी समयक स्वतन्त्रता और समानता में मौलिक विरोध देखते हैं। इस पक्ष का समर्थन लार्ड एक्टन, टॉकविल, क्रोवे (Croco), मकाइवर आदि विद्वानों ने किया है। एक्टन लिखता है कि "समानता के आवेश ने स्वतन्त्रता की आत्मा को व्यर्थ कर दिया है।" टॉकविल के विचार से "वे न केवल भिन्न भाग हैं, अपितु परस्पर विरोधी विचार हैं।" क्रोवे ने भी इन्हें "परस्पर विरोधी" माना है। मकाइवर ने अधिक तार्किक ढंग से इस समस्या का विश्लेषण करते हुए लिखा है कि एक निश्चित सीमा से परे स्वतन्त्रता और समानता परस्पर विरोधी हैं। उसका मत है कि योग्यता या व प्रवृत्तियों की दृष्टि से मनुष्यों में भिन्नता होती है और यदि हम यान्त्रिक या अस्वाभाविक तरीके से समानता उत्पन्न कर लें तो इसका अर्थ होगा तानाशाही को निमन्त्रण देना तथा सामों के व्यक्तित्व का कुटिल बनाने के लिये प्रयास करना। मकाइवर इसलिये मनुष्यों को आर्थिक दृष्टि से समान बनाने के विरुद्ध है।<sup>17</sup>

बाह्य रूप से इस तर्क में कोई दोष नहीं दिखता। व्यक्तिवादी विचारक स्पेन्सर आदि समानता के नाम से ही चीकते हैं। उन्हें समानता के आदर्श के पीछे ईर्ष्या तथा निम्नोपेक्षा का भाव छुपा हुआ दिखायी देता है। आसानी और अयोग्य व्यक्तियों का परिश्रम और बुद्धिमान व्यक्तियों से दीर्घ म पीछे रहना ही अच्छा है। इससे समाज को भी लाभ होगा और पिछड़े लोगों में आगे बढ़ने के उपक्रम का विकास होगा। लेकिन यह विचार स्वतन्त्रता और समानता की भ्रमपूर्ण धारणा पर आधारित है। स्वतन्त्रता का अर्थ बाधनहीन वातावरण नहीं है। जो इच्छा में आये वह करने की सुविधा तो हरिष की प्राकृतिक अवस्था में थी, लेकिन क्या उसके समाज में कोई स्वतन्त्र था? इसी तरह सभी लोगों को आय या सुविधाओं की दृष्टि से समान बनाना समानता नहीं है। समानता का अर्थ है व्यक्तित्व के विकास के लिये समान अवसरों का उपनिर्वा जिससे सामाजिक विषमता समाप्त हो सक। तास्की लिखता है कि 'शिक्षा प्राप्त करने के अधिकार का अर्थ यह नहीं है कि सभी नागरिकों को एक-सी बौद्धिक शिक्षा मिलेगी।'<sup>18</sup> अतः समानता और स्वतन्त्रता में विरोध इन सिद्धान्तों की भ्रमपूर्ण धारणा पर आधारित है। इनका समर्थित अर्थ लेन से इनके परस्पर विराधी होने का विचार निराधार हो जाना है।

स्वतन्त्रता और समानता एक दूसरे की पूरक हैं—स्वतन्त्रता और समानता वास्तव में एक-दूसरे की सहयोगी हैं। 'मास के क्रान्तिकारी मूख नहीं थे कि उन्होंने

‘स्वतन्त्रता, समानता और व घृत्व’ का नारा बुलन्द किया था। यदि स्वतन्त्रता का अपना लक्ष्य प्राप्त करना है तो यह जरूरी है कि समानता भी किसी-न किसी रूप में उसके साथ रहे। ऐसा कहने का अर्थ यह नहीं है कि समाज हर एक व्यक्ति के ऊपर एक निर्जोष या यान्त्रिक समानता लादे। प्रकृति ने सभी व्यक्तियों को एक-समान या समथ नहीं बनाया है। समानता का अर्थ यह नहीं है कि सभी व्यक्तियों के लिये एक ही व्यवहार, एक ही काम और एक ही पुरस्कार रहे। समानता का मतलब है निष्पक्षता (impartiality) और आनुपातिकता (proportionality) अर्थात् बराबर वाला में समानता और बिपक्ष कोटि के व्यक्तियों में असमानता।<sup>19</sup> इस सत्य को स्वीकार करते हुए टॉन्से ने माना है कि “समानता को एक बड़ी मात्रा स्वतन्त्रता की विरोधी न होकर इसके लिये आवश्यक है। आधुनिक युग में कोई भी राज्य पूँजी-पतियों को उनकी इच्छानुसार कार्य नहीं करने देता।” समानता के अभाव में किस प्रकार स्वतन्त्रता की प्राप्ति असम्भव है, इसे निम्नांकित समीकरण द्वारा भली भाँति समझा जा सकता है —

प्रथम, यदि राजनीतिक समानता नहीं होगी तो स्वतन्त्रता नाम व अर्थहीन हो जायेगी और नागरिकों के एक बहुत बड़े भाग को शासन में किसी भी प्रकार का हिस्सा नहीं मिलेगा।

द्वितीय, यदि सामाजिक समानता नहीं होगी तो स्वतन्त्रता कुछ ही व्यक्तियों का विशेषाधिकार बनकर रह जायेगी।

तृतीय, यदि नागरिक समानता नहीं होगी तो जो नागरिक पिछड़े हुए हैं वे स्वतन्त्रता के उपभोग से वंचित रह जायेंगे।

अन्त में, यदि आर्थिक समानता नहीं होगी तो सम्पत्ति मुट्ठी भर पूँजीपतियों के हाथ में संचित हो जायेगी और शेष समाज वास्तविक स्वतन्त्रता से वंचित हो जायेगा।

अन्तिम विचार को आधुनिक युग में पर्याप्त बल मिला है। कोल लिखता है कि “आर्थिक समानता के अभाव में राजनीतिक स्वतन्त्रता कपोल कल्पना मात्र है।” पहली के अभाव में दूसरी निरर्थक है। इसके तीन कारण हैं। प्रथम यह कि एक साधारण नागरिक सांजनिक कार्यों में उसी समय रुचि ले सकता है जबकि उसके पास अपनी अनिवार्य आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये पर्याप्त साधन उपलब्ध हों। एक निर्धन और भूखे नागरिक के लिये चुनाव में मत देने का कोई महत्त्व नहीं होता। कोई भी दो वस्तु उसे भरपेट भोजन कराकर के उसके वोट को प्राप्त कर सकता है। भूखा आदमी धर्म, ईमान और ‘बाब’ की परवाह नहीं करता, क्योंकि न तो इससे उसकी और न उसके बच्चों की पेट की आग बुझती है। मोरख इस भावना का व्यक्त करते हुए लिखता है

“तुम को हविस मन को मुनहवार बना देती है,

बाँ के बाँव को बीमार बना देती है।

भूखे पेटों को दशभक्ति सिखाने वालो,

भूख इन्सान को गद्दार बना देती है ॥”

दूसरे, सामारण नामरिक को इतना अवकाश प्राप्त होना चाहिये कि वह साव-जनिक कार्यों में भाग लेने का अवसर पा सके, जो केवल आधिक समानता के कारण हो सम्भव है। अटठारहवीं शताब्दी के फ्रांस में लोग सुबह से शाम तक केवल मूजदूरी की चिन्ता में लगे रहते थे, उनके पास न तो सावजनिक विषयों में सोचने का समय था और न भाग लेने का अवकाश। ऐसे समाज में राजनीतिक स्वतन्त्रता किस प्रकार वास्तविक होगी, सहज ही अनुमान लगाया जा सकता है।

तीसरे, आधिक समानता के अभाव में एक ओर घनी वग निम्न वग के जीवन पर अधिकार स्थापित कर लेना और अपने लाभ के लिये उसका शोषण करेगा तथा दूसरी ओर राजनीतिक शक्ति पर नियन्त्रण स्थापित करके वह उन्हें शिक्षा आदि ऐसी सुविधाओं व अन्य दस्तावेजों से वंचित कर देगा जिनसे उन्हें राजनीतिक स्वतन्त्रता के बोध की सम्भावना हो। अनुभव बताता है कि राजनीतिक शक्ति हमेशा आधिक शक्ति की मुलाम रही है। इस सम्बन्ध में जारशाहो के रूस की वह वार्ता याद आती है जबकि एक इन्स्पेक्टर ऑफ स्कूल साम्राज्ञी जारोना के पास गया और पूछा कि उसे क्यों नियुक्त किया गया जबकि स्कूलों में बच्चे नहीं आते? जारोना ने उत्तर दिया आपको स्कूलों में बच्चे लाने के लिये भर्ती थोड़े ही किया गया है। स्कूलों में बच्चे पढ़ने लगे तो हमारी हुकूमत कितने दिन चलेगी?

इसलिये स्पष्ट है कि राजनीतिक स्वतन्त्रता उस समय तक वास्तविक नहीं हो सकती जब तक कि उसके साथ वास्तविक आधिक समानता भी न हो।<sup>20</sup> इसके लिये डा आर्सीबार्डम् का सुझाव है कि "आधिक शक्ति का उपयोग करने वाली सत्ता को लोकतन्त्रीय नियन्त्रण के अधीन होना चाहिये और यह अपेक्षित है कि एक ओर किसी भी व्यक्ति का आधिक स्तर निर्धारित निम्न स्तर से नीचा न हो और दूसरी ओर किसी भी व्यक्ति का स्तर निर्धारित उच्चतम स्तर से ऊँचा न हो।"<sup>21</sup>

निष्कर्ष रूप में, हरबर्ट होज के शब्दों में, कहा जा सकता है कि "स्वतन्त्रता में समानता निहित है, स्वतन्त्रता तथा समानता में परस्पर कोई द्वन्द्व नहीं है और न ही वे एक-दूसरे से पुष्कट हैं, वरन् एक ही आवस्य के दो तथ्य हैं।"

### कानून (Law)

कानून शब्द का प्रयोग कई अर्थों में होता है। नीतिशास्त्र में काय-कारण सम्बन्ध बताने वाले नियमों को कानून कहा जाता है, जैसे 'गुरुत्वाकर्षण नियम' (Law of Gravitation)। नीति शास्त्र में अच्छे-बुरे कार्यों का बोध कराने वाले नियमों को कानून कहा जाता है, जैसे 'आचरण का नियम' (Code of Conduct)। समाज शास्त्र में रीति-रिवाज और प्रथाओं का नियम का रूप ले लेते हैं। राजनीति शास्त्र में, इन सब अर्थों से धिन्, उन नियमों को कानून कहा जाता है जो नागरिकों के पारस्परिक

20 Laski op. cit., p. 160.

21 राजनीति शास्त्र, पृ 144।

सम्बन्धों को नियमित करने के लिये राज्य द्वारा बनाये और लागू किये जाते हैं।

‘कानून’ अंग्रेजी भाषा के लॉ (Law) शब्द का हिन्दी रूपान्तर है। गितकाइस्ट ने बताया है कि लॉ की उत्पत्ति ट्यूटन (अमन) भाषा के लैग (Lag) शब्द से हुई है, जिसका अर्थ उस भाषा में ‘स्थिर या निश्चित’ होता है। अंग्रेजी में लैग का अर्थ है—‘वह जो एक-सा रहे’। शब्द की उत्पत्ति के आधार पर, इस प्रकार, कानून (Law) का अर्थ हुआ, वह नियम जो स्थिर और निश्चित हो।

## परिभाषायें

आस्टिन के विचार से “कानून सम्प्रभु का आदेश है।”<sup>22</sup>

कसो के शब्दों में, “कानून सामान्य इच्छा का उपादान है। यह समस्त जनता का प्रस्ताव है।”<sup>23</sup>

हॉलैण्ड की राय में, “कानून हमारे बाहरी आचरण को नियन्त्रित करने वाला वह सामान्य नियम है जिसको कि एक निश्चित मानवी सत्ता लागू करती है और यह सत्ता राजनीतिक समाज में उपलब्ध सभी मानवी सत्ताओं में श्रेष्ठ होती है।”<sup>24</sup>

बिलोबी के शब्दों में, “ये वे नियम हैं जिनकी सहायता से न्यायालय अपने अजाधिकार में अपना कार्य करते हैं। ये नियम, अन्य सभी नियमों से बिल्कुल समाज, सामान्यतः मानता है, भिन्न हैं, क्योंकि इन नियमों को लागू करने में राज्य अपनी सारी शक्ति का उपयोग करता है।”<sup>25</sup>

बिस्मार्क के विचार से कानून “स्थापित विचारों और आदतों का वह ढाँचा है जिसे सर्वत्र समान नियमों के रूप में निश्चित मान्यता प्राप्त हो जाती है और जिसको सरकार की शक्ति व सत्ता का समर्थन प्राप्त रहता है।”<sup>26</sup>

सोल्दाक के शब्दों में, “कानून राज्य के सदस्यों के लिये आचरण का वह नियम है जिसे राज्य की शक्ति के यन्त्र द्वारा लागू किया जाता है और जिसकी अवज्ञा से दण्ड मिलता है।”<sup>27</sup>

सिजविक की राय में, “समाज के सदस्यों के लिये यह एक ऐसा आदेश है जिसे न मानने पर राज्याधिकारी कोई-न-कोई दण्ड दे सकता है।”<sup>28</sup>

मेकिन लास्की के विचार से “कानून केवल सम्प्रभु का आदेश मात्र नहीं है,

22. Law is the command of the sovereign.”

—Austin.

23. “Law is an act of general Will the resolution of the whole people.”

—Rousseau.

24. *Elements of Jurisprudence* Oxford, 1906, p 40

25. Willoughby *Social Justice* p 171

26. Quoted in Gilchrist, *Principles of Political Science*, p, 161

27. R. H. Soltan, *An Introduction to Politics* p. 76.

28. “The general directions as to the conduct of members of the for disobedience to which a penalty of some kind will normally be by the authority of Government.”

—Sidgwick.

यह तो व्यवस्थित चेतना में अन्तर्निहित एक तत्त्व है।”<sup>29</sup>

उपर्युक्त परिभाषाओं के विश्लेषण से ज्ञात होता है कि कानून में निम्नांकित तत्त्वों का समावेश होता है —

(१) कानून को लागू करने के लिये एक नागरिक समाज का होना आवश्यक है।

(२) कानून में एकरूपता होनी जरूरी है।

(३) कानून के निर्माण और क्रियारूपन के लिये एक सम्प्रभुत्वसम्पन्न सत्ता जरूरी है।

(३) कानून का सम्बन्ध नागरिकों के बाहरी आचरण से है।

(५) कानून का पालन करने के लिये नागरिक बाध्य हैं।

(६) कानून के पीछे राज्य की शक्ति है जो इसका उत्पन्न करने वाले के लिये दण्ड की व्यवस्था करती है।

## कानून के विभिन्न सिद्धान्त या सम्प्रदाय (Different Schools of Law)

कानून की व्याख्या विभिन्न दृष्टिकोणों से की गयी है। इसकी व्याख्या को लेकर निम्नांकित पाँच सम्प्रदाय बन गये हैं —

१ ऐतिहासिक सम्प्रदाय (The Historical School)—इस सम्प्रदाय के संस्थापक सर फ्रेडरिक वॉन सेविनी हैं। हेनरी मेन, मैटलण्ड और फ्रेडरिक पोल्क इसके मुख्य समर्थक हैं। इस सम्प्रदाय के मानने वालों का मत है कि राज्य कानूनों को नहीं बनाता। वह तो केवल उन्हें मान्यता देता है। कानून अतीतिव्या से चली आ रही परम्पराओं, रीति रिवाज आदि का परिणाम होते हैं। सेविनी लिखता है कि “कानून लोकाधिकार (folk right) का अंग होता है। यह व्यक्तियों के जीवन और दूसरे पक्षों की तरह विकसित होता है और प्रगति करता है। यह परम्पराओं व लोक जागरणों की मूल शक्तियों से बनता है, किसी विधायक की स्वेच्छाचारिता से नहीं।”

भूमिला—ऐतिहासिक सम्प्रदाय ने कानून विज्ञान के विकास में महत्वपूर्ण योगदान किया है। यह विचारधारा बताती है कि कानून एक परिवर्तनशील, प्रगतिशील, सामाजिक प्रक्रिया का परिणाम है, अतः परिस्थितियों के बदलने पर कानून में परिवर्तन स्वाभाविक है, लेकिन इसका सबसे बड़ा दोष यह है कि अतीतकाल के प्रति अपने असीम लगाव के कारण यह दृष्टिकोण रुढ़िवादी है और कानून की आदेश भावना को प्रभावहीन बना देता है।

२ विश्लेषणात्मक सम्प्रदाय (The Analytical School)—इसे कानून का सकारात्मक सम्प्रदाय (The Positive School of Law) भी कहा जाता है। इसका प्रवक्तृ जॉन आस्टिन है। बोदाँ, बेचम, मकियावेली, हालण्ड, विलोबी आदि इसके

रमयक हैं। इस विचारधारा को मानने वाले कानून को 'राज्य का निश्चित और सौव-समझकर दिया गया आदेश' मानते हैं। इस विचारधारा को प्रेरणा हान्स के विचारों से मिली है। यह एक वकील का दृष्टिकोण है जो केवल विधानमालिका द्वारा बनाये गये नियमों को ही कानून मानता है। इस सम्प्रदाय के लोग कानून के पीछे राज्य की बाहु-कारी शक्ति को मानते हैं। उनके विचार से सवसाधारण जनता दण्ड के भय से कानून का पालन करती है। हालाण्ड लिखता है कि "एक प्रभुत्वसम्पन्न राजनीतिक सत्ता द्वारा लागू किये जाने वाले बाह्य आचरण के सामान्य नियम को कानून कहा जाता है।"

समीक्षा—इस विचारधारा का मुख्य दोष यह है कि कानून के प्रति इसका दृष्टिकोण विकासवादी नहीं है। यद्विल लिखता है कि 'विस्तरेष्वात्मक सम्प्रदाय के लेखक कानून के ऐतिहासिक विकास की ओर ध्यान ही नहीं देते। फलस्वरूप कई बार पर्याप्त सामग्री से पूर्ण अध्ययन किये बिना ही निष्कर्ष निकाल लेते हैं।"<sup>30</sup>

दूसरे, यह सिद्धान्त भूल जाता है कि कानून का पालन जनता स्वभाव या आवश्यकता के बशीभूत होकर करती है दण्ड के भय से नहीं।

तीसरे, 'कानून', जैसा ब्राइस ने लिखा है 'सदा राज्य की कृति नहीं होता, बरकि ऐस उदाहरण हैं जब राज्य का निर्माण होने से पूर्व समाज में कानून की अवस्थिति थी।"<sup>31</sup> सामण्ड भी कहता है कि 'सारे कानूनों नियम राज्य के आदेश नहीं होते।' "कानून की केवल आदेश मानना न्यायशास्त्री के लिय भी परिमापा को सौजन्य की सीमा तक छींचना है।"

३ वासनिक सम्प्रदाय (The Philosophical School)—इस दृष्टिकोण का प्रतिपादक जोसेफ कोलर (Joseph Kohler) है। हीगल काण्ट और पाउण्ड ने उसका समर्थन किया है। कोलर का मत है कि 'न्यायशास्त्री का कानून के आदरा से उतना ही सम्बंध है जितना कि उसकी विषय-वस्तु से। कानून सम्प्रदाय की सन्तान और उसके विस्तार का साधन दोनों हैं।" इस ग्रंथ के लोग यह भाग करते हैं कि न्याय-अवस्था का आधार नैतिक होना चाहिये और कानून के निर्माण में दार्शनिक मानदण्डों का प्रयोग होना चाहिये।

समीक्षा—इसका मुख्य दोष यह है कि यह कानून के वास्तविक और व्यावहारिक स्वरूप की अपेक्षा उसके अमूर्त और दार्शनिक पक्ष पर विशेष बल देता है। दार्शनिक दृष्टिकोण इस प्रकार वस्तुपरकता (objectivity) से कोसों दूर है।

४ तुलनात्मक सम्प्रदाय (The Comparative School)—इस सम्प्रदाय के अनुयायियों में स्पेसर, मांयन, बिनोचोव्स्क आदि का नाम लिया जाता है। ये लोग अतीत और वर्तमान की विभिन्न कानूनी पद्धतियों के तुलनात्मक अध्ययन पर बल देते हैं। इनका विचार है कि विभिन्न कानूनी व्यवस्थाओं के तुलनात्मक अध्ययन द्वारा ही गूँजे कानूनों का निमाण किया जा सकता है।

30 Gettler op cit., p. 1-2.

31 Bry e, *Studies in History and Jurisprudence* Oxford 1901, Vol. II  
p. 242

32. Lasli, *A Grammar of Politics*, p. 54



समीक्षा—यह दृष्टिकोण व्यावहारिक दृष्टि से बड़ा लाभदायक है तथा ऐतिहासिक दृष्टिकोण से भी एक कदम आगे है। यह अपने अध्ययन के लिये दूसरे सामाजिक विज्ञानों से बहुत सहायता देता है, किन्तु अभी इसके अनुपायियों को इसे लोकप्रिय बनाने में बहुत-कुछ करना बाकी है।

५ समाजशास्त्रीय सम्प्रदाय (The Sociological School)—क्रैब, डिग्बी, गम्पसोबिन्स, तथा होम्स इस सम्प्रदाय के मुख्य प्रवक्तव्यों में हैं। क्रैब लिखता है कि 'कानून सामान्य या विशेष, लिखित अथवा अलिखित नियमों का समुच्चय है जो लोगों की अनुमति या अधिकार या भावना से उत्पन्न होते हैं।'<sup>33</sup> डिग्बी के विचार से "कानून आचरण के वे नियम हैं जो लोगों को समाज में नियन्त्रित रखते हैं। मनुष्यों में सामाजिक संगठन की आवश्यकता की स्वाभाविक चेतना होती है, जिसके कारण वे नियमों का पालन करते हैं। अतः कानून राज्य से स्वतन्त्र, पहले का, और अधिक व्यापक होता है।" संक्षेप में, समाजशास्त्रीय दृष्टिकोण कानूनों को मानव-जीवन के मूल्यों और सामाजिक भावना पर आधारित मानता है। इसके अनुसार थोड़ा कानून यही है जिसके अनुसार इच्छाओं की अधिक-से-अधिक पूर्ति हो तथा कोई भी ऐसा कानून जो इस आवश्यकता की पूर्ति नहीं करता, औपचारिक तरीके के अतिरिक्त पालन किये जाने के योग्य नहीं है।

समीक्षा—यह दृष्टिकोण प्रगतिशील है। बदली हुई सामाजिक परिस्थितियों में यह कानून के बदलने को उचित और स्वाभाविक मानता है। लेकिन इसका सबसे बड़ा दोष यह है कि कानूनों को राज्य से स्वतन्त्र और पहले का मानता है। अनुभव बताता है कि कानून अपने निश्चित अर्थों में राज्य से स्वतन्त्र नहीं हो सकता, दूसरे, राज्य का समूह कानूना का निर्माण और उन्हें लागू करने के लिये ही होता है।

निष्कर्ष—कानून की व्याख्या से सम्बन्धित ये सभी दृष्टिकोण एक-दूसरे के पूरक हैं। राज्य की सर्वोच्च सत्ता का आदेश कानून है, यह परम्पराओं और रीति-रिवाजों पर आधारित होता है, उसे नैतिक होना चाहिये, उसमें सामाजिक हित की भावना विद्यमान हो तथा ऐसा कानून केवल विभिन्न कानूनी व्यवस्थाओं के तुलनात्मक अध्ययन से सम्भव है—ये सब ऐसे तक हैं जिन्हें अस्वीकार करना यथायत्न से मुह मोड़ना है। लेकिन इनमें से किसी एक दृष्टिकोण को पूरी तरह सही नहीं कहा जा सकता। सभी में सत्यापन है और सभी का अपना महत्त्व है।

## कानून के स्रोत (Sources of Law)

रीति रिवाज (Customs)—रीति रिवाज कानून का सबसे प्राचीन तथा महत्वपूर्ण स्रोत है। जिस प्रकार खेतों में पगडंडी बन जाती है, उसी तरह रीति रिवाज विकसित होते होते कानून का रूप ले लेते हैं। प्रारम्भिक अवस्था में जब सामाजिक

33 Law is the totality of rules general or particular written or unwritten which spring from men's feeling or sense or right

संगठन सीधा सादा और सरल या मानव-सम्बन्ध रीति रिवाज और परम्पराओं पर आधारित थे। कालान्तर में जब राज्य की स्थापना हुई और सामाजिक संगठन जटिल होता गया राज्य ने दीघकाल से चले आ रहे रीति रिवाजों को ही कानून का रूप दे दिया। रोम में 'ट्वेल्फ टेब्ल्स' (Twelve Tables), इंग्लण्ड में 'कॉमन लॉ' (Common Law), भारत में 'स्मृतियों' पर आधारित 'प्रथा कानून' (Customary Laws) इसके सर्वोत्तम उदाहरण हैं। मैकाइवर लिखता है कि "कानून के विज्ञान ग्रन्थ में राज्य केवल एकाध नये वाक्य लिख देता है और इधर-उधर एकाध पुराने वाक्य काट देता है। ग्रन्थ के अधिकांश भागों की रचना में राज्य का कभी कोई हाथ ही नहीं रहा है।"<sup>1</sup>

धर्म (Religion)—आरम्भिक कानूनों का प्रेरणा-स्रोत धर्म है। प्रत्येक समाज में धार्मिक शिक्षाओं से प्रथाओं और कानूनों का निर्माण हुआ है। विल्सन के विचार से 'रोम का आरम्भिक कानून शास्त्रगत धार्मिक नियमों के एक समूह के अतिरिक्त अन्य कुछ नहीं था।' रोम के पैट्रिक और इग्लण्ड के चर्च की भाँति प्राचीन भारत में पुरोहित विधि दाता थे। भारत का 'हिंदू लॉ' प्राचीन धर्म ग्रन्थों, विशेषतः स्मृतियों, तथा 'मुस्लिम लॉ' (Muslim Law) हदीस और शरीयत पर आधारित है। विज्ञान और भौतिक विकास के युग में कानून के स्रोत के रूप में अब धर्म का महत्त्व कम हो गया है और उसका स्थान विधायन (Legislation) न ले लिया है।

विधायन (Legislation)—कानून निर्माण में सर्वाधिक महत्त्व विधायन का है। लोकतान्त्रिक देशों में जनता वयम्प मताधिकार के आधार पर विधानपालिका के सदस्यों का चुनती है और उह पुराने कानूनों को रद्द करने या उनमें संशोधन करने तथा नये कानूनों का निर्माण करने की शक्ति पावती है। विधानपालिका द्वारा पारित कानून सम्पूर्ण देश पर लागू होते हैं। विधि के स्रोत के रूप में इस प्रकार आधुनिक युग में 'विधायन' का सर्वाधिक प्रागल्भ्य है। विल्सन लिखता है कि 'कानून बनाने के सारे स्रोत धीरे धीरे एक महान्, गम्भीर तथा विस्तृत स्रोत—विधायन—में विलीन होते जा रहे हैं।'<sup>2</sup>

वैज्ञानिक टीकाएँ (Scientific Commentaries)—विधानपालिकाओं की स्थापना के पूर्व कानूनों में आवश्यक संशोधन विधिशास्त्रियों की व्याख्या द्वारा होता था। ये लोग अपनी टीकाओं द्वारा प्राचीन नियमों का नया अर्थ निकालकर उन्हें समयानुसार परिवर्तित कर देते थे। अब इन टीकाओं को प्राध्यापकों द्वारा मान्यता मिल जाती थी तो ये न्याय व्यवस्था का अंग बन जाती थी। अफ्फादुराय ने लिखा है कि 'कानून के ऊपर विद्वानों से एक के मतों को बहुधा उचित कानून के रूप में स्वीकार किया जाता है। इंग्लण्ड में, उदाहरण के लिये, कोक एब ब्लकस्टोन, अमरीका में स्टोरी तथा केण्ट, तथा भारत में विजयेश्वर तथा अपक के विचारों का बड़ा महत्त्व है।' इन तरह कानून की वैज्ञानिक टीकाओं ने भी कानून निर्माण में उल्लेखनीय भूमिका

निर्णायी है।<sup>35</sup>

**न्यायिक निर्णय (Judicial Decisions)**—न्यायालयों के निर्णय भी कानून के उद्गम होते हैं। प्रसिद्ध अमरीकी न्यायाधीश होम्स का मत है कि “न्यायाधीश भी कानून बनाते हैं और उन्हें इसका अधिकार है।” मुकदमों का फैसला करते समय कई बार उनके समक्ष ऐसे विवाद आते हैं जिनके सम्बन्ध में कानून अस्पष्ट अथवा मौन होता है। ऐसे अवसर पर न्यायाधीशों को अपनी बुद्धि और विवेक के सहारे निर्णय लेना पड़ता है जो भविष्य के लिये नज्दोर (precedent) बन जाता है। बार-बार उन नज्दोरों या उदाहरण का उल्लेख होने से वे न्यायिक निर्णय कानून का अंग बन जाते हैं और उन्हें कानून जैसी भावना प्राप्त हो जाती है।

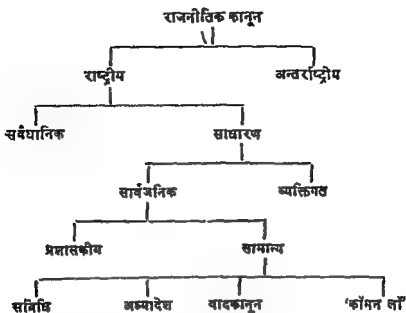
**साम्य नीति या औचित्य (Equity)**—साम्य नीति से तात्पर्य है ‘न्यायानुसार निर्णय लेना’। गिलकाइस्ट के शब्दों में, “स्वाभाविक निष्पक्षता तथा व्यवहार की समानता के आधार पर आवश्यक कानून निर्मित करने अथवा पुराना कानून सशोधित करने की अनौपचारिक पद्धति को साम्य या औचित्य कहते हैं।”<sup>36</sup> साम्य का प्रयोग केवल दीवानी (civil) के मुकदमों में और उन परिस्थितियों में किया जाता है जब किसी विवाद का निर्णय विद्यमान कानूनों में पायी जाने वाली किसी कमी के कारण नहीं हो पाता। न्यायाधीश ऐसी अवस्था में न्यायिक भावना के आधार पर निर्णय देते हैं जो कानूनों के विकास का अंग बन जाते हैं। इयर्सवुड के कानूनी विकास में साम्य नीति का बहुत बड़ा हाथ है। वहाँ ‘साम्य न्यायालय’ (Equity Courts) हैं और ‘चान्सरी’ (Chancery) साम्य न्यायाधिकार का सर्वोच्च न्यायालय है।

## कानूनों का वर्गीकरण (Classification of Laws)

मकाइवर ने अपनी पुस्तक ‘आधुनिक राज्य’ (The Modern State) में कानूनों का वर्गीकरण निम्नांकित ढंग से किया है —

35 हिन्दुओं में मिठावर और ‘दायमान’ टीकाएँ तथा मुसलमानों में फतवा मालूम कीये कानून का आधार मानी जाती हैं।

36 Gikhrst Principles of Political Science Longm - London, p 168



१ **राष्ट्रीय कानून (National or Municipal Law)**—राज्य के क्षेत्र के अन्दर मानवीय सम्बन्धों, समुदायों व समूहों के आचरण का नियमन करने वाले कानूनों को राष्ट्रीय कानून की संज्ञा दी जाती है।

२ **अन्तर्राष्ट्रीय कानून (International Law)**—तारेस्त के शब्दों में अन्तर्राष्ट्रीय कानून वे "नियम हैं जो सभ्य राष्ट्रों के पारस्परिक व्यवहारों का निर्धारण करते हैं।" बहुत से विद्वान् अन्तर्राष्ट्रीय कानून को कानून ही नहीं मानते, क्योंकि राष्ट्रीय कानूनों की तरह इन्हें लागू कराने वाली कोई शक्ति या सत्ता नहीं है। फिर भी यह कानून है, क्योंकि राज्य अपनी स्वेच्छा से अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों का पालन करते हैं और इनका पालन करना वे अपने हित में समझते हैं।

३ **सर्वधानिक कानून (Constitutional Law)**—यह कानून सरकार के स्वरूप व उसके कार्यक्षेत्र की व्याख्या करता है। सर्वधानिक कानून लिखित व अलिखित दोनों प्रकार का हो सकता है।

४ **साधारण कानून (Ordinary Law)**—नागरिकों के दैनिक व्यवहार का नियमन करने वाले कानूनों को साधारण कानून कहा जाता है। साधारण कानून और सर्वधानिक कानून दोनों को पारित करने की व्यवस्था (प्रक्रिया) साधारणतः भिन्न होती है।

५ **सार्वजनिक कानून (Public Law)**—राज्य और व्यक्ति के मध्य पारस्परिक सम्बन्धों का नियमन करने वाले कानूनों को सार्वजनिक कानून कहा जाता है। इनका सम्बन्ध व्यक्ति के सार्वजनिक जीवन से होता है। इसके अन्तर्गत सम्पत्ति, सविदा, निधम, दुष्कृति (torts) आदि के कानून आते हैं।

६ **व्यक्तिगत कानून (Private Law)**—व्यक्तियों के पारस्परिक सम्बन्धों

का नियमन करने वाले कानूनों को व्यक्तिगत कानून कहा जाता है। त्रय विधाय, विवाह-तलाक आदि के कानून इसी श्रेणी में रखे जाते हैं। हॉर्लैण्ड व्यक्तिगत और सावजनिक कानूनों में भेद व्यक्त करते हुए लिखता है कि "व्यक्तिगत कानून में पक्षकार घर सरकारी घृषित हैं जिनके ऊपर ओर मध्य में राज्य निष्पक्ष मध्यस्थ बनकर खड़ा है। सावजनिक कानून में राज्य मध्यस्थ होने के साथ-साथ एक सहयोगी भी है।"

७ प्रशासकीय कानून (Administrative Law)—फास आदि कुछ दशों में यदि कोई सरकारी कर्मचारी अपना शासकीय हसियत से कोई भून या अपराध करता है तो उसके अपराध का निणय साधारण कानूनों से भिन्न उन कानूनों के अनुसार होता है जो विशेष तौर पर प्रशासकीय क्षत्र के लिये बनाये जाते हैं। इह ही प्रशासकीय कानून कहते हैं।

■ सामान्य कानून (General Laws)—सामान्य कानून 'सावजनिक कानून' के अन्तर्गत आता है। यह भी व्यक्ति और राज्य के मध्य सम्बन्धों का नियमन करता है। यह कई प्रकार का होता है —

(अ) सविधि (Statutes)—विधानपालिका जिन कानूनों को बनाती है उह सविधि कहा जाता है। सविधि शासन के दैनिक कार्यों का सम्पादन करती है। आधूनिक कानून अधिकांशतः सविधियाँ ही हैं।

(ब) अध्यादेश (Ordinances)—अध्यादेश राज्य की मुख्य कार्यपालिका द्वारा उस अवस्था में जारी किये जाते हैं जब कि विधानमण्डल का अधिवेशन नहीं चल रहा होता है। ब्रिस्ली के शब्दों में, "अध्यादेश सीमित आवेश हैं और यह आवश्यक नहीं कि वे स्थायी हों। ये साधारणतः राज्य के किसी विभाग द्वारा प्रशासनिक आवेशों के रूप में दिये जाते हैं। साधारणतः अध्यादेश किसी विशेष प्रशासकीय सुविधा के लिये जारी किये जाते हैं और अल्पकालिक होते हैं।"

(स) वाद कानून (Case Law)—ऐसे अवसर पर जहाँ कानून मौन होता है विभिन्न यायाधीश अपने विवेक के अनुसार निणय देते हैं। ये निणय भविष्य में उसी प्रकार के मुकदमों के लिये नगोर या उदाहरण बन जाते हैं। इनके अन्तर्गत अपनाये गये कानूनी दृष्टिकोण को कालान्तर में कानून का अंग मान लिया जाता है। इस ढंग से निर्मित कानून 'वाद कानून' या 'यायाधीश से निर्मित कानून (Judge made Law)' कहालाता है।

(द) 'कामन ला' (Common Law)—यह प्रथाओं और रीति रिवाज पर आधारित कानून हाता है। यद्यपि इसे किसी विधानमण्डल द्वारा नहीं बनाया जाता, तथापि यायालय द्वारा इसे सविधियाँ की भाँति ही माना प्राप्त होता है। इंग्लैण्ड में सामान्य कानून दशक कानून का एक बहुत बड़ा भाग है।

## कानून और स्वतन्त्रता

कानून और स्वतन्त्रता का आपस में क्या सम्बन्ध है इस विषय पर विद्वानों का विचार परस्पर विरोधी है। यदि स्पेन्सर, मिल, गाडविन, डायसो आदि विद्वान उह

एक-दूसरे का विरोधी मानते हैं तो लोक, कसो, हॉकिंग, रिशो, विलोबी, ग्रीन आदि विचारक उह एक दूसरे का रक्षक और पूरक मानत हैं।

कानून और स्वतन्त्रता परस्पर विरोधी हैं—कानून और स्वतन्त्रता में परस्पर विरोध देखने वालों में व्यक्तिवादी, अराजकतावादी और धर्मसंघवादी (Syndicalists) प्रमुख हैं। मिल और स्प सर व्यक्तिवादियों के सम्प्रदाय से सम्बन्ध रखते हैं। उनके अनुसार राज्य का प्रत्येक आदेश व्यक्ति की स्वतन्त्रता को सीमित करता है अतः व्यक्ति के नैतिक गुणों के विकास के लिये कानून का कम से कम हस्तक्षेप होना चाहिये।

अराजकतावादियों का दृष्टिकोण भी उनसे मिलता है। गॉडविन लिखता है कि 'कानून एक अत्यधिक विनाशकारक प्रवृत्ति वाली सस्था है।' कानून का पालन जितना अधिक होगा स्वतन्त्रता अदृश्य होती जायेगी। पूर्ण स्वतन्त्रता की प्राप्ति, गॉडविन के अनुसार "व्यक्ति राज्य में रहते हुए नहीं कर सकता। जहाँ राज्य है वहाँ स्वतन्त्रता नहीं होती और जहाँ स्वतन्त्रता होगी वहाँ राज्य नहीं होगा।" धर्मसंघवादी भी गॉडविन की शली में बोलते हैं और स्वतन्त्रता को कानून का विरोधी मानते हुए कानून बनाने वाली सस्था राज्य का ही जड़ से सफाया करना चाहते हैं। कानून और स्वतन्त्रता में उह इतना विरोध दिखायी देता है कि डायसी ने एक स्थान पर लिखा है कि "एक की मात्रा जितनी अधिक होगी, दूसरे की मात्रा उतनी ही कम होती जायेगी।"

कानून और स्वतन्त्रता एक दूसरे के पूरक हैं—दूसरा वग यह मानता है कि स्वतन्त्रता को सम्भव बनाने के लिये कानून का होना आवश्यक है। लोक लिखता है कि "जहाँ कानून नहीं है, वहाँ स्वतन्त्रता भी नहीं रह सकती।" स्वतन्त्रता का उपभोग सभी व्यक्ति समान रूप से कर सकें इसके लिये आवश्यक है कि स्वतन्त्रता पर उचित मर्यादाएँ लगायी जाय। ये मर्यादाएँ राज्य केवल कानून बनाकर लगा सकता है। इसलिये कानून स्वतन्त्रता का निषेध नहीं उसका माध्यम है। हॉकिंग ठीक लिखता है कि "जितनी अधिक व्यक्ति स्वतन्त्रता चाहता है उतनी ही सत्ता में वृद्धि होती है और उसे सत्ता के सम्मुख झुकना पड़ता है।"

कानून इस प्रकार, स्वतन्त्रता की आधारशिला है। मडिल के शब्दों में "पंचायत में स्वतन्त्रता की अवस्थिति राज्य के अस्तित्व में ही सम्भव है। स्वतन्त्रता त्यों-त्यों पूर्ण और मूल्यवान होती जाती है ज्यों-ज्यों सम्प्रभुता अधिक पूर्ण और उचित ढंग से संगठित होती जाती है।" <sup>37</sup> स्वतन्त्रता साध्य है, कानून साधन। दोनों के लक्ष्यों में समानता है। दोनों व्यक्ति के विकास में रुचि रखते हैं और इसी उद्देश्य से उनका जन्म हुआ है। दोनों मनुष्य के व्यक्तित्व के दो पक्ष हैं किन्तु उनका आधार एक है। 'स्वतन्त्रता के बढ़ते हुए कदमों के लिये कानून कुशल निर्वेक्षक है कि कहीं वह पथछट्ट हो श्रमगता न जाय।' <sup>38</sup> रिशो लिखता है कि "स्वतन्त्रता आत्मविकास की सकारात्मक सुविधा होते हुए कानून की उपज है। यह ऐसी वस्तु नहीं है जो राज्य के बगैर जीवित

रह सके।<sup>39</sup>

परन्तु इस सम्बन्ध में एक सावधानी बरतने की जरूरत है। प्रत्येक कानून स्वतन्त्रता का रक्षक नहीं हो सकता। आदर्शवादी होगल और सविदावादी रूसी स्वतन्त्रता और कानून को एक दूसरे का पूरक बताते हुए सीमा से बहुत आगे चले गये हैं। रूसों के विचार से “कानूनों का अधिकतम पासन ही स्वतन्त्रता है” और होगल व्यक्ति को राज्य की बलिबंदी पर बलिदान करके उसे सच्ची स्वतन्त्रता के लिये राज्य के प्रत्येक आदेश को आँख मूंदकर मानने के लिये संदेश देता है। यह दृष्टिकोण उतना ही खतरनाक है जितना कि व्यक्तिवादियों का। इससे व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के हनन होने की पूरी सम्भावना है, “प्रभुता की अति से स्वतन्त्रता का नाश होता है तथा वह अत्याचार में बदल जाती है। इसी प्रकार स्वतन्त्रता की अति से अराजकता फैलती है और प्रभुता का नाश होता है।”<sup>40</sup>

सही दृष्टिकोण यह है कि कानूनों को मानने में स्वतन्त्रता निहित है, लेकिन केवल उही कानूनों को मानने से जो नतिक हैं और जिन्हें सम्पूर्ण समाज के हित को ध्यान में रखकर बनाया गया है। इस दृष्टिकोण का समर्थक दी एच ग्रीन है। उसी के शब्दों में, “मानव तभी स्वतन्त्र कहा जा सकता है जब वह कानून का पालन जिसका वह स्वयं निर्माता है स्वपूणता की भावना से करता है।” कानून निश्चय ही ऐसी परिस्थितिमा उत्पन्न करता है जिनके बिना व्यक्ति का विकास, स्वतन्त्रता सम्भव नहीं है। लेकिन अनैतिक और अत्याचारपूर्ण ढंग से बनाये गये कानूनों का विरोध भी स्वतन्त्रता की रक्षा के लिये जरूरी है। अनैतिक कानूनों के पालन की आज्ञा नहीं दी जा सकती क्योंकि अनैतिक कानूनों से समाज में स्वतन्त्रता असम्भव है। उनसे तो अधिक से अधिक किसी वग बिषय की सुविधाओं का विकास ही हो सकता है।

## नैतिकता (Morality)

‘नैतिकता नीति शास्त्र का विषय है, लेकिन राजनीति शास्त्र भी चूंकि राज की नीति का शास्त्र है अतः नैतिकता राजनीति शास्त्र का विषय भी है। इसका अध्ययन राजनीति शास्त्र में इस दृष्टि से उपयोगी है कि राज्य का वास्तविक उद्देश्य व्यक्ति के चारों ओर ऐसे सामाजिक और भौतिक वातावरण की स्थापना करना होता है जिसमें उसकी नैतिक जीवन बिताने की प्रवृत्ति स्वतः विकसित हो सके। आइवर क्रॉउनर लिखा है कि “नैतिक सिद्धांतवाद राजनीतिक सिद्धान्तों के बिना अधून रह जाता है, क्योंकि मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है और वह समाज में पृथक् नहीं रह सकता। राजनीतिक सिद्धांत नैतिक सिद्धांतों के बिना अयथीन हो जाता है क्योंकि उनका अध्ययन और उनका परिणाम मूलतः हमारे नैतिक मूल्यों की अद्वयता पर, हमारी उचित से अनुचित की धारणाओं पर निर्भर करता है।

अर्थ

नतिकता का साधारण अर्थ 'सही व्यवहार' या 'सदाचरण' से लिया जाता है। डा आशीर्वादम क शब्दों में, 'नतिकता मनुष्य की एक स्वयं रजित विभूति है।'<sup>41</sup> नतिकता मानवीय आचरण का वह मापदण्ड है जिसके आधार पर हम किसी व्यक्ति के विषय में किसी नियम पर पहुँच सकते हैं। नतिकता शब्द का नाम सत ही हमारे नज़रों के समक्ष एक रूपरेखा सी खिंचा जाता है जो समाज के कुछ नियमों से बंधी होती है। इन नियमों का पालन किसी व धन या शक्ति के भय से नहीं किया जाता, अपितु इनका पालन प्रत्येक व्यक्ति अपना कर्तव्य मानकर करता है। क्योंकि वह जानता है कि यदि वह समाज द्वारा निर्धारित नतिकता के नियमों व कानूनों का पालन नहीं करेगा तो स्वयं के विनाश को तो आमंत्रित करेगा ही, साथ ही समाज के विघटन को भी बुलावा देगा। इस कारण स्वयं व समाज दोनों के लिये नतिकता का पालन आवश्यक हो जाता है।

## नतिकता और कानून

सम्बन्ध

नतिकता और कानून में बड़ा घनिष्ठ सम्बन्ध है। प्रारम्भिक समाज में नतिकता और कानून में कोई भेद ही नहीं था, दोनों एक ही सिक्के के दो पहलू थे। राज्य की स्थापना होने के बाद नतिकता को कानूनों से पृथक् करने का काम शुरू हुआ। तथापि अभी तक इन्हें पूरी तरह से एक दूसरे से पृथक् नहीं किया जा सका है। नतिकता और कानून के मध्य सम्बन्धों का निम्नांकित ढंग से व्यक्त किया जा सकता है —

एक दूसरे पर निर्भर—नतिकता और कानून एक दूसरे पर निर्भर हैं। नतिकता कानून का एक महत्वपूर्ण स्रोत है। जो नतिक विचार स्थायी और प्रचलित हो जाते हैं वे ही कालांतर में कानून का रूप धारण कर लेते हैं। जो कानून, 'गडिल के विचार से लागू की नतिक धारणा के अनुकूल नहीं होते उन्हें लागू करना असम्भव हो जाता है तथा जो कानून प्रचलित नतिक स्तरों को नहीं छूते, लोग उनकी उपेक्षा करने लगते हैं।'<sup>42</sup>

लक्ष्यों में समानता—नतिकता और कानून दोनों का लक्ष्य सावजनिक हित होता है। दोनों के द्वारा समाज के सदस्यों के नतिक स्तर तथा विचारों के परिमाणन का कार्य किया जाता है। हिंसा अनतिक है क्योंकि इससे समाज की शांति, व्यवस्था और कानून पालन को खतरा है। भयनिषेध कानून नतिक है क्योंकि इससे सावजनिक स्वास्थ्य और अच्छी दशावा की व्यवस्था सम्भव है।

नतिकता कानून का माग प्रशस्त करती है—यह व्यक्तियों के विचार भावना और आचरण में सुधार करके कानून के पालन हेतु आवश्यक परिस्थितियों का विकास करती है। नतिकता म्यूचुअल कानून की शक्ति है। नतिकता के बल पर ही कानून



सबसम्पन्न बनना है। "नतिकता से पतित कानून राज्य के भविष्य के लिये घूमकेतु से कम नही है।"

कानून नतिक विकास की परिस्थितियों का निर्माण करता है—यदि नतिकता कानून के पालन के लिय आवश्यक परिस्थितियाँ तानी है तो कानून भी बदले के नतिक विकास के लिये अनुकूल वातावरण का निर्माण करता है। कानून द्वारा ही उस मध्यहून की रचना होती है जिसमें नतिक कार्य सम्भव होते हैं। कानून इस प्रकार, बाबर के शब्दा में, "नैति शास्त्र की रक्षा के लिये उसके घर के चारों ओर चहार दीवारी का कार्य करता है।"

दोनों एक दूसरे के पूरक हैं—नतिकता और कानून एक-दूसरे के पूरक हैं। "नतिकता बिहीन कानूनी अंधा है और कानून बिहीन नतिकता सगढी है।"<sup>42</sup> जो बात नतिक दृष्टि से सत्य होगा वह कानून दृष्टि से भी सही नहीं हो सकती। 'कानून बिहीन नतिकता वह विधवा है जिसको उसके परिवार के सदस्य सम्मान की दृष्टि से नहीं देखते।"<sup>43</sup>

## अन्तर

एक दूसरे से अनिच्छु रूप से सम्बद्ध होते हुए भी नतिकता और कानून में महत्वपूर्ण भेद पाया जाता है जिसे निम्नांकित ढंग से व्यक्त कर सकते हैं —

**क्षेत्र सम्बन्धों—**नतिकता और कानून दोनों का क्षेत्र अलग-अलग है। कानून का सम्बन्ध मनुष्य के बाहरी जीवन से होता है और नतिकता का आन्तरिक जीवन से। कानून का सम्बन्ध उन कार्यों से रहता है जिनसे अथ व्यक्ति सम्बन्धित होते हैं, जबकि नतिकता के क्षेत्र में मनुष्य के विचार उनकी प्रेरक बलियाँ और सदाचारी कृत्य आते हैं। कानून की तुलना में नतिकता का क्षेत्र व्यापक है।

**प्रकृति सम्बन्धों—**कानून सबकुछ लिख एक होता है। वह नतिकता की तुलना में अधिक यथाय, स्पष्ट और निश्चित होता है। उसका निर्माण एक निश्चित विधि से, एक निश्चित संस्था द्वारा किया जाता है। नतिकता, इसकी व्याख्या, एक अस्पष्ट और अनिश्चित धारणा है। प्रत्येक व्यक्ति अपने लिये स्वयं ही यह निर्णय करता है कि क्या नतिक है और क्या अनतिक। नतिकता का मानदण्ड सभी व्यक्तियों के लिये एक नहीं होता। मकाइवर लिखता है कि 'नतिकता और कानून का क्षेत्र पूर्णरूपेण एक नहीं हो सकता। नतिकता हमेशा व्यक्तिगत होती है, उसका निर्णय किसी स्थिति की सम्पूर्ण बातों पर गौर करके ही किया जा सकता है और राजनैतिक तथ्य इस स्थिति का केवल एक पहलू ही होता है।"<sup>44</sup>

**मान्यता सम्बन्धों—**कानून राज्य द्वारा लागू किये जाते हैं, उनके पीछे राज्य की शक्ति होती है, लेकिन नतिकता राज्य द्वारा लागू नहीं की जाती, उसके पीछे केवल

42. रामसखन सिंह, राजनीति शास्त्र के मूल सिद्धान्त, रत्न, आगरा प ६७५।

43. वही प ६७४।

44. R. M. MacIver *The Modern State*, p 156

आत्मिक शक्ति होती है। कानून का पालन अनिवार्य है, नैतिकता का पालन होना चाहिये। कानून का पालन न करने वाले को राज्य दण्डित करता है, लेकिन नैतिकता का पालन न करने वाले को, अधिक से अधिक, समाज निन्द्य कर सकता है।

मापदण्ड सम्बन्धी— नैतिकता और कानून दोनों के मापदण्ड अलग अलग हैं। यह जरूरी नहीं कि जो बात नैतिक दृष्टि से गलत हो वह कानूनी दृष्टि से भी गलत हो। डा. आशीर्वादम लिखते हैं कि “अपने-आपको विलासिता में लिप्त रखना नैतिक दृष्टिकोण से निन्दनीय है, पर कानून में वह अपराध नहीं है। नीति शास्त्र का आज इतना विकास हो चुका है कि किसी कारखाने का मासिक स्वयं यदि ५००० मासिक खर्च करे और अपने अधिक को ५० रु मासिक दे तो नैतिक दृष्टि से यह अनुचित कहलायेगा किन्तु विधि की दृष्टि से यह कोई अपराध नहीं है।”<sup>45</sup>

नैतिक कृत्य और अधिक दायित्व सदैव एक ही नहीं होते। महाश्वर लिखता है कि “नैतिक दायित्वों को अधिक दायित्व बना देना नैतिकता को मष्ट करना है।”<sup>46</sup> इसका तात्पर्य यह है कि राज्य नैतिक आदेश जारी नहीं कर सकता, क्योंकि नैतिकता आत्मप्रेरित होती है। राज्य द्वारा लादी गयी नैतिकता, नैतिकता नहीं कहलायेगी, वह जबरदस्ती होगी।

## दण्ड और उसके सिद्धान्त (Punishment and its Theories)

दण्ड राज्य का आधार है। यह अधिकारों और कृत्यों के मध्य सामंजस्य बनाय रखने का एक माध्यम है। यह एक सामाजिक व्यवस्था है जिसका उद्देश्य भावी अपराधों को रोकना तथा समाज में शान्ति व व्यवस्था बनाये रखना है। यदि समाज के नियमों को भंग करने वालों के लिये दण्ड की व्यवस्था न हो तो समाज में ‘मात्स्य न्याय’ फल जाय। शक्तिशाली निबलो का खून चूस लें, विषम स्थिति उत्पन्न हो जाय और किसी के जीवन सम्पत्ति और सुरक्षा की कोई गारंटी न हो। अतः दण्ड एक अप्रिय वस्तु होते हुए भी समाज की आवश्यकता है। आंतरिक व्यवस्था बनाये रखने के लिये राज्य को अपराधियों को दण्ड देना ही पड़ता है। मनु व चाणक्य का मत है कि जहाँ पर राजा दण्ड नहीं देता, वहाँ चोर और डाकुओं का साम्राज्य स्थापित हो जाता है।

दण्ड सामान्यतः दो प्रकार से दिया जाता है—शारीरिक और आर्थिक। शारीरिक दण्ड के अंतर्गत पहले कोड़े से पिटाई का प्रावधान था। अधिक गम्भीर अपराधों के लिये हाथ काट लिये जाते थे या फासी दे दी जाती थी। आजकल सुपरिद्रुम कारावास की व्यवस्था है। हत्या आदि भयंकर अपराधों के लिये आज भी मृत्युदण्ड का प्रावधान है। आर्थिक दण्ड के अंतर्गत अपराधों से जुर्माना या हर्जाना बढ़ा करने को कहा जाता है अथवा सरकार द्वारा उसकी जायदाद या सम्पत्ति जब्त कर ली जाती है। कई प्रकार

के दूसरे दण्ड भी दिये जाते हैं लेकिन वे सभी इन दो श्रेणियों के अन्तर्गत, स्थूल रूप से, आ जाते हैं।

## दण्ड का निर्धारण

दण्ड का निर्धारण एक महत्त्वपूर्ण विषय है। कौटिल्य ने अपने अर्थशास्त्र में लिखा है कि "जो राजा आवश्यकता से अधिक कड़ा दण्ड देता है, उसका लोग विरोध करने को तैयार हो जाते हैं और जो आवश्यकता से अधिक नरमी बरतता है, वह धूना का पात्र हो जाता है अर्थात् लोग उसकी परवाह छोड़ देते हैं, किन्तु जो न्यायपूर्ण दण्ड का प्रयोग करता है वह लोगों द्वारा सम्मानित होता है।" अतः दण्ड का निर्धारण करते समय निम्नांकित बातों को ध्यान में रखना चाहिये —

**अनुपात—**दण्ड अपराध के अनुपात में होना चाहिये। साधारण अपराध के लिये सामान्य या नाम मात्र के दण्ड तथा गम्भीर अपराध के लिये कठोर दण्ड की व्यवस्था होनी चाहिये। उदाहरण के लिये, भूख से विवश होकर खाद्य सामग्री चुराने वाले व्यक्ति को प्राणदण्ड देना अ न्यायपूर्ण, और दण्ड के अनुपात से कहीं अधिक, होगा।

**निष्पक्षता—**दण्ड दते समय पूर्ण निष्पक्षता बरतनी चाहिये। एक से अपराध के लिये एक ही प्रकार के दण्ड की व्यवस्था होनी चाहिये। अपराधी की हैसियत, कुल, वंश या रहन-सहन के स्तर से प्रभावित होकर दण्ड के निर्धारण में भेदभाव नहीं करना चाहिये।

**विवेक—**दण्ड का निर्धारण विवेकपूर्ण तरीके से करना चाहिये। अपराधी की आयु, लिंग, योग्यता तथा अपराध की परिस्थितियों और गम्भीरता को ध्यान में रखकर ही दण्ड की व्यवस्था निश्चित करनी चाहिये। अल्पतम अपराधी और पहली बार अपराध करने वाला व्यक्ति दोनों समान दण्ड के अधिकारी नहीं हैं। इसी प्रकार पुरुष, स्त्री और बच्चे तीनों के लिये एक ही प्रकार के दण्ड की व्यवस्था भी विवेकपूर्ण नहीं कही जायेगी। दण्ड का निर्धारण करते समय यह ध्यान में रखना चाहिये कि दण्ड-व्यवस्था का उद्देश्य अपराधी में सुधार करना है, न कि उसे अल्पतम अपराधी बनाना।

**मानवता—**दण्ड अमानुषिक और क्रूर नहीं होना चाहिये। अमानुषिक दण्ड दिये जाने से अपराधी में समाज के प्रति धूना की वृद्धि की सम्भावना अधिक है। क्रूर दण्ड के भय से वह एक के बाद एक गम्भीर अपराध करने के लिये उद्यत हो सकता है, ऐसी अवस्था में उसे सुधारने की आशा निमूल होगी। आधुनिक युग में इसीलिए अमानुषिक दण्ड देने का विरोध किया जाता है।

## दण्ड के सिद्धान्त

दण्ड के सम्बन्ध में निम्नांकित चार सिद्धान्त हैं,—

- (१) प्रतिशोधात्मक सिद्धान्त (Retributive Theory),
- (२) दण्डात्मक सिद्धान्त (Deterrent Theory),
- (३) सुधार सिद्धान्त (Reformatory Theory), तथा

## (४) निवारक सिद्धांत (Preventive Theory)।

प्रतिशोधात्मक सिद्धांत—दण्ड का यह सबसे पुराना सिद्धांत है। इसमें “जस को तैसा” वाली भावना रहती है। प्राचीन और मध्य युग में, जब सभ्यता का पूर्ण विकास नहीं हुआ था, अनेक समाजों में, दण्ड का यही सिद्धांत प्रचलित था। “आँख के बदले आँख और दाँत के बदले दाँत” वाले सिद्धांत के आधार पर अपराधी से बदला लेने का नियम था। यदि कोई किसी की हत्या कर देता था तो मृत पुरुष के रिश्तेदार अपनी शक्ति के बल पर उससे प्रतिशोध लेने की काशिश करते थे। इससे शत्रुता बढ़ पीढ़ियों तक चलती रहती थी। यद्यपि अफगानिस्तान और पाकिस्तान के बख्शारिस्तानी कबीला में दण्ड का यह सिद्धांत अभी तक प्रचलित है, तथापि सभ्य राज्यों में यह सिद्धान्त अब लागू नहीं है। दण्ड का अधिकार राज्य के हाथों में आ गया है और राज्य अपराध को व्यक्तिगत न मानकर राज्य के विरुद्ध मानता है, तथा वह स्वयं शक्ति का प्रयोग करके अपराधी से प्रतिशोध लेता है। इस सिद्धांत के समर्थकों में काण्ट व हीगेल का नाम लिया जाता है जिन्होंने दण्ड की इस व्यवस्था को अपराध का ‘नकारात्मक पुरस्कार’ कहा है।

आलाचना—इस सिद्धांत में असभ्यता की गंध है। जाय के लिये आँख और दाँत के लिये दाँत’ वाला तरीका एकदम असभ्य, बबर और जंगली है। इस सभ्य समाज द्वारा नहीं अपनाया जा सकता। इस सिद्धांत के विरुद्ध दा तब और प्रस्तुत किये जाते हैं—प्रथम, राज्य प्रतिशोधात्मक सम्था नहीं है। यदि हीगेल का यह कथन ठीक है कि “राज्य पृथ्वी पर ईश्वर का ब्रह्म है,” तो वह प्रतिशोध की मूर्ति कैसे बन सकता है? दूसरे एक बुराई को दूर करने के लिये दूसरी बुराई को प्रतिष्ठित करना किस दृष्टि से ‘यायसंगत’ कहा जायेगा। राशदल (Rashdall) का मत है कि इस सिद्धान्त के द्वारा “क्षमा की भावना का विकास नहीं हो सकता जो सार्वजनिक हित का एक महत्वपूर्ण अंग है।” इस सिद्धांत का एक दोष यह भी है कि यह व्यक्तिगत उपकार (Self-preservation) को छोड़कर सामाजिक उपकार (Social preservation) पर अधिक बल देता है जबकि दण्ड सम्बंधी अच्छे सिद्धान्त में दाना का मिश्रण होना चाहिए।

दृष्टान्त सिद्धान्त—इस सिद्धान्त का उद्देश्य दण्ड की ऐसी व्यवस्था करना है जिससे भयभीत होकर अन्य व्यक्ति अपराध न करें। चीन के शब्दा में ‘दण्ड का मुख्य उद्देश्य अपराधी को पीडा के लिये पीडा देना नहीं, अपितु मुख्यतः उसे पुनः अपराध करने से रोकना है। इसका उद्देश्य उन अन्य व्यक्तियों के मन में आतंक पैदा करना भी है जो अपराध करने को उद्यत हों।’ दृष्टान्त सिद्धांत में ‘यायाधीन’ के नियम से सम्बंधित उस विवादों का उत्तर दिया जा सकता है कि मैं (यायाधीन कहता है) तुमको दण्ड इसलिये नहीं दे रहा कि तुमने भेड़ चुराई है बल्कि इसलिये दे रहा हूँ कि भविष्य में लोग दूसरे का भेड़ न चुराए।’ इस सिद्धांत के अनुसार दण्ड सार्वजनिक स्थानों पर दिया जाना चाहिए। छोट छोट अपराधों के लिये भी कठोर दण्ड जैसे अंग-भंग प्राण-दण्ड आदि की व्यवस्था होनी चाहिए ताकि उनमें भय से लोग अपराध करने का साहस न करें। सामाजिक विचारों में यह दण्ड का सबसे महत्वपूर्ण सिद्धांत है।

उही के शब्दा में 'दण्ड सबसे पहले भयावह है और दण्ड कानून का मुख्य उद्देश्य अपराधी को एक दण्डित बनाता तथा उसी प्रकार या विमान रखने वालों को चेतावनी देना है।'

आलोचना—इस सिद्धांत का प्रथम दोष यह है कि यह पाप के प्राकृतिक सिद्धांत के विरुद्ध है। दूसरे, अपराधी पर कठोर दण्ड की मनोवैज्ञानिक प्रतिक्रिया हानिकारक होती है, वह सुधारन की वजाय पक्का अपराधी बन जाता है। तीसरे दण्ड दन की व्यवस्था जितनी कठोर होगी समाज में अपराध सुपान की प्रवृत्ति का भी उतना ही अधिक विकास होगा। चौथे, आतंक स्थापित करके राज्य कभी भी नागरिका के नैतिक स्तर को ऊंचा नही उठा सकता। पांचवें, यह सिद्धांत इस नियम का खण्डन करता है कि 'प्रत्येक व्यक्ति साध्य है और उसका साधन के रूप में कभी उपभाग नही हाना चाहिये।' प्रीन का मत है कि 'इसमें एक व्यक्ति (अपराधी) दूसरे व्यक्तियों को शिक्षा देने का साधन बनाया जाता है।'—जा गलत है।

सुधार सिद्धांत—सुधार सिद्धांत इस धारणा पर आधारित है कि "पापी से नहीं पाप से घणा करो।" इसकी मूल धारणा है कि मनुष्य जन्म से अपराधी नहीं होता उसे सामाजिक वातावरण व मानसिक व नैतिक स्थितिगा अपराध करने के लिए प्रेरित करती है। व्यक्ति असामान्य गनावक्तियों का शिकार होकर अपराध कर बैठता है जिस पर बाद में उस स्वयं भी पश्चाताप होता है। इस सिद्धांत के अनुसार अपराधी एक असामान्य व्यक्ति मूलतः मानसिक रोगी होता है, अतः उसे सुधारने के लिए अमानुषिक दण्ड की अपेक्षा सहानुभूति पूर्ण व्यवहार, उचित शिक्षा और अच्छी दशावा की उपलब्धि की आवश्यकता है। इसके अनुसार एक शिक्षित की तरह पहले उन कारणों की खोज की जानी चाहिये जिनके पनस्वरूप व्यक्ति अपराध करने को उद्यत हुआ था और फिर उनके निराकरण की चेष्टा की जानी चाहिये। आजकल इस सिद्धांत के बहुत समर्थक हैं जो कारागारों को सुधारणहो ज व्यावसायिक केन्द्रों के रूप में बदलना चाहते हैं।

आलोचना—इस सिद्धांत की सबसे बड़ी आलोचना यह है कि सभी व्यक्ति मानसिक या नैतिक अवस्था के रोगी नहीं होते। अधिकांश काम, क्रोध, लोभ, मोह और घमण्ड के चक्कर में पड़कर अपराध कर बैठते हैं और फिर उनके अपराधी बन जाते हैं। ऐसे लोगों के लिए यदि बार, गारो में आराम की व्यवस्था करदी जायेगी तो उससे अपराध घटने की अपेक्षा बढ़ जायेगी। इससे लागू में दण्ड का भय समाप्त हो जायेगा और जिनमें अपराध की प्रवृत्ति नहीं भी है उन्हें अपराध करने का प्रोत्साहन मिलेगा।

निवारक सिद्धान्त—यह सिद्धान्त दण्ड की पुनरावृत्ति को रोकने के उद्देश्य से प्रेरित है। अपराधियों को कारावास, मृत्यु दण्ड, देश निकाज आदि दंडक यन्त्रों द्वारा अपराधी द्वारा समाज में पुनः अपराध करने की सम्भावना पर रोक लगाता है, इसीलिए इसे 'निवारक सिद्धान्त' कहते हैं। एक अपराधी कमचारी को इस सिद्धांत के अनुसार कारावास से निकाल दिया जाता है ताकि वह वहाँ पुनः अपराध न करे। पृष्ठ १९ सिद्धान्त के समर्थकों में हैं।

आलोचना—आलोचकों की राय है कि निवारक सिद्धान्त असफल पड़ता है क्योंकि इसके अर्थीन निरर्थक दण्ड को व्यवस्था से सम्बन्धित है।

पहली बार अपराध करने वाला व्यक्ति भी अभ्यस्त अपराधी बनने के लिये विवश हो जाता है।

## निष्कर्ष

प्रश्न उठता है कि दण्ड के उपयुक्त सिद्धान्तों में कौन सर्वश्रेष्ठ है? इसका उत्तर वस्तुपरक (Objective) नहीं हो सकता। कोई प्रतिशोधात्मक को अच्छा बतायेगा तो कोई सुधार सिद्धान्त को, कोई दृष्टान्त सिद्धान्त को अच्छा बतायेगा तो कोई निवारक सिद्धान्त को। इसका कारण यह है कि सभी सिद्धान्तों में 'पाप का भाव और सत्य का अभाव है तथा सभी सिद्धान्तों का अपना महत्त्व है। आधुनिक विश्व में सामान्यतः 'निवारक सिद्धान्त' लागू किया जा रहा है, यद्यपि सुधार सिद्धान्त और दृष्टान्त आदि के प्रयोग भी यदाकदा होते रहते हैं। जब तक मानव स्वभाव स्वार्थी, ग्रथियों से ग्रस्त और सधन-प्रिय रहेगा, सुधार सिद्धान्त यदि लागू भी किया जाय तो विफल होगा। प्रतिशोधात्मक और दृष्टान्त सिद्धान्तों में क्रूरता और अमानुषिकता है। अतः विद्यमान परिस्थितियों में दण्ड के निवारक सिद्धान्त का प्रयोग ही उचित दिखाई देता है।

## अभ्यासाय प्रश्न

- 1 स्वतन्त्रता के विभिन्न अर्थों का व्याख्या कीजिये।  
(भाग्य १९६०, गोरखपुर १९६६, बिहार १९६१, विजय १९६१)
- 2 नागरिक स्वतन्त्रता से किन किन स्वतन्त्रताओं का आशय है? इन स्वतन्त्रताओं की क्या भर्त्साएँ हैं? ये भर्त्साएँ क्यों आवश्यक हैं? (रा. राजस्थान 1981, भा. भा. 1964)
- 3 स्वाधीनता और समानता एक दूसरे के विरुद्ध नहीं खड़े हैं। समझाइये। (भाग्य १९६६)
- 4 आर्थिक समानता पर एक आलोचनात्मक टिप्पणी लिखिये। (भाग्य १९६६, १९७३)
- 5 समानता की परिभाषा कीजिये। किसे सीमा तक नागरिक स्वतन्त्रता की परमस्मि आर्थिक समानता पर आधारित है।  
(कानपुर १९६८, गोरखपुर १९६३)
- 6 स्वतन्त्रता की परिभाषा दीजिये। स्वतन्त्रता और समानता में क्या सम्बन्ध है। (रा. राजस्थान 1982, भा. भा. १९७१, गोरखपुर १९६७, ६८, लखनऊ १९६८)
- 7 स्वतन्त्रता और समानता में विरोध कीजिये। क्या दोनों परस्पर विरोधी हैं?  
(रा. राजस्थान 1974, कानपुर 1972)
- 8 "स्वतन्त्रता और समानता परिलोचक हैं क्योंकि बिना कुछ अर्थ तक समानता के स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं हो सकती।" इस कथन की व्याख्या कीजिये।  
(भाग्य १९६६, १९७१, कानपुर १९७०, राजस्थान १९६२, विजय १९६०, इलाहाबाद १९६०)
- 9 'कानून तथा 'स्वतन्त्रता' शब्दों का अर्थ समझाइये तथा उनके परस्पर सम्बन्धों की विशेषता कीजिये।  
(रा. राजस्थान 1971, 75 77 80)  
(भाग्य १९६६, ७३, कानपुर १९६८, विजय १९६३, ६५, लखनऊ १९६४, ६७)
- 10 'कानून' तथा 'स्वतन्त्रता' में क्या सम्बन्ध है? इस सम्बन्ध में मिल, स्पेयर व डीन के क्या विचार थे।  
(भाग्य १९६६)
- 11 'कानून' की परिभाषा लिखें और उसके विभिन्न स्रोतों का उल्लेख करें।  
(कानपुर १९७२, राजस्थान १९५८, ६१, गोरखपुर १९६३, भा. भा. १९६४)

- १२ 'कानून' की व्याख्या कीजिये तथा 'नतिकृता' से उसका सम्बन्ध बताइये । (भाग १९७२)
- १३ नतिकृता और कानून के सम्बन्धों की विवेचना कीजिये । ये किस प्रकार एक दूसरे को प्रभावित करते हैं । (भाग १९५८ भाग १९५९, राजस्थान १९६१)
- १४ 'दण्ड' सम्बन्धी विभिन्न सिद्धांतों का विवरण दीजिये । इनमें से आज किसे सर्वाधिक मान्यता प्राप्त है और क्यों ? (भाग १९६९)
- १५ दण्ड के 'मुधारमक सिद्धांत' पर एक आलोचनात्मक टिप्पणी लिखिये । (भाग १९७०)
- 16 समानता का सही अर्थ क्या है ? समानता के सही कर्षों का वर्णन कीजिए । (राजस्थान 1972, 75)
- 17 इस विचार का परीक्षण कीजिए कि "आर्थिक समानता के बिना राजनीतिक स्वतंत्रता व्यर्थ है । (राजस्थान 1976, 78)

‘एक आत्मविश्वासपूर्ण अकांक्षित समाज अपनी कार्यप्रणाली में बहुत अधिक लचीला हो सकता है, वह आवश्यकतानुसार अपनी प्रणाली में परिवर्तन कर सकता है। वह अपनी सरकार के हाथ में मर्यादित शक्ति दे सकता है, जसा कि आपात्काल में किया जाता है तथा धुनो-धुनो इस विश्वास के साथ दे सकता है कि सड़क की बड़ी टल जाने पर वह उन अधिकारों को वापस ले सकता है।’

—ए. डी. लिग्गसे

जनतन्त्र दो प्रकार का होता है—प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष। प्राचीन यूनान में प्रत्यक्ष जनतन्त्र प्रचलित था। समस्त नागरिक आवश्यकता पड़ने पर किसी एक स्थान पर एकत्रित होकर राजनीतिक समस्याओं का समाधान कर लिया करते थे। लेकिन आज केवल स्विट्जरलैण्ड के कुछ कैंटन (राज्यों) को छोड़कर प्रत्यक्ष जनतन्त्र कहीं नहीं पाया जाता। इसका मुख्य कारण राज्यों का शक्तिशाली और जनसंख्या की दृष्टि से बड़ा होना है। अतः हम अब केवल ‘अप्रत्यक्ष जनतन्त्र’ या ‘प्रतिनिधिमूलक जनतन्त्र (Representative Democracy)’ से ही सतोष करना पड़ता है।

‘प्रतिनिधिमूलक जनतन्त्र’ या ‘अप्रत्यक्ष जनतन्त्र’ में सारी जनता स्वयं शासन नहीं करती (क्योंकि वह कर ही नहीं सकती), वह अपने प्रतिनिधियों का निर्वाचन करती है जो जनता के नाम पर शासन चलाते हैं। अतः आधुनिक जनतन्त्र के वास्तविक स्वरूप को समझने के लिए मतदाधिकार, निर्वाचन प्रणालियों, जनमत और दल प्रणाली का अध्ययन आवश्यक हो जाता है।

### मतदाधिकार (Suffrage)

अपने प्रतिनिधि को चुनने के लिए मत देने का अधिकार ‘मतदाधिकार’ कहलाता है। क्या मतदाधिकार बिना किसी भेद भाव के समाज के सभी सदस्यों को प्राप्त हो अर्थात् उसे कुछ लोग तक ही सीमित रखा जाय? यह विवाद का प्रश्न रहा है। प्रो. शेपर्ड के विचार से इस विषय में समय समय पर तीन सिद्धांत प्रचलित रहे हैं।



प्रथम, प्रारम्भिक जनजातीय सिद्धान्त। प्राचीन यूनान के नगर राज्यों और जर्मन जातियों के प्राचीन साठना में यह सिद्धान्त प्रचलित था। इसके अनुसार राज्य की सदस्यता में साथ-साथ मताधिकार भी प्राप्त हो जाता था। यही यह उल्लेखनीय है कि इन साठना में कुछ इन गिने लोगों को ही राज्य की सदस्यता (नागरिकता) मिलती थी, अतः मताधिकार वस्तुतः बड़ा सीमित था।

द्वितीय, सामन्ती सिद्धान्त। मध्ययुग में सामन्तशाही के अभ्युदय के उपरान्त मताधिकार एक विशेषाधिकार (Privilege) बन गया। जो लोग भूमि के स्वामी होते थे उन्हें ही मत देने का अधिकार प्राप्त था।

तृतीय, नैतिक सिद्धान्त। इसके अनुसार मताधिकार व्यक्तित्व के विकास के लिये आवश्यक है, क्योंकि यह राजनीतिक क्षेत्र में व्यक्ति की आत्म-अभिव्यक्ति (Self Expression) का साधन है। अतः मतदान जन्मजात और स्वाभाविक है। यह एक ऐसा सावजनिक कर्तव्य है जिसके बिना कोई भी व्यक्ति अपनी नागरिकता का ठीक से उपयोग नहीं कर सकता है। स्पष्ट रूप से यही सिद्धान्त आजकल माना जाता है।

लेकिन मतदान को सावजनिक कर्तव्य मानने के फलस्वरूप एक अन्य मताधिकार सम्बंधी सिद्धान्त का जन्म हुआ है कि यदि मतदान सावजनिक कर्तव्य है तो उसे पूरा करना नागरिकों के लिए अनिवार्य होना चाहिये। "अनिवार्य मतदान-सिद्धान्त" को कुछ देशों में लागू भी कर दिया गया है, जैसे बेल्जियम (१८६३), स्वीडिश, नार्वे (१९१२), नीदरलैंड्स (१९१७), चेकोस्लोवाकिया (१९२०) तथा स्विट्जरलैंड के कुछ कण्टनों में। मताधिकार का प्रयोग न करने पर वहाँ के नागरिकों को मामूली सा दण्ड दिया जाता है।

बाह्य रूप से आकर्षक होते हुए भी 'अनिवार्य मतदान सिद्धान्त' के तीन दोष हैं—प्रथम यह कि यदि लोग दण्ड से बचने के लिए मत देंगे तो इस बात की पूरी सम्भावना है कि वे सावजनिक कर्तव्य का क्याल बिये बिना ही मत देंगे, जिससे मताधिकार का महत्त्व घट जायेगा। दूसरे, अनिवार्य मतदान राजनीतिक जीवन के स्तर को गिरा देगा, तथा तीसरे, अनिवार्य मतों को आसानी से खरीदा जा सकेगा, जिससे जनता में भ्रष्टाचार फैलेगा। लेकिन इन आशंकाओं के बावजूद अनिवार्य मतदान योजना बेल्जियम में बहुत सफल रही है।

### वयस्क या सार्वभौम मताधिकार (Adult or Universal Suffrage)

अठ्ठारहवीं शताब्दी में फ्रांसीसी फ्रान्तिकारियों का कहना था कि मताधिकार मनुष्य का एक प्राकृतिक अधिकार है। यह मनुष्य की स्वतन्त्रता के लिए अनिवार्य है। भूक प्रत्येक मनुष्य समाज में रहते हुए स्वयं शासन नहीं कर सकता, अतः उस सरकार का बंधन स्वीकार करना पड़ता है। अस्तु, उसका यह अधिकार तो रहता ही है कि वह अपने शासक का निर्वाचन कर सके। लेकिन वयस्क मताधिकार को आसानी से कानूनी मान्यता नहीं मिली, क्योंकि शासक अपनी सत्ता की अनपेक्ष और पिछड़ी

इच्छा पर नहीं छोड़ना चाहते थे। जनतन्त्र के समर्थक ब्लेक्ली, जान स्टुअर्ट मिल, लेकी और हेनरी मेन भी वयस्क मताधिकार को एक अव्यावहारिक व्यवस्था मानते थे। जॉन स्टुअर्ट मिल कहता था कि "मैं इसे पूर्ण रूप से अप्राप्त्य समझता हूँ कि किसी भी ऐसे व्यक्ति को जो पढ़ा-लिखा नहीं है मताधिकार में भाग लेना चाहिये तथा हिसाब-किताब का कार्य करना चाहिये।" उन लोगों का विचार था कि राज्य द्वारा सामाजिक आवश्यकता के कारण मताधिकार नागरिक को दिया गया एक कृतव्य है और समाज का कल्याण इसी पर निर्भर करता है कि इस कार्य को अच्छे से-अच्छे ढंग से किया जाय। इसलिए यह केवल उन्हीं को मिलना चाहिये जो इसे करने की योग्यता रखते हैं।

लेकिन 19वीं सदी के अधिकांश विचारक मताधिकार को व्यापक करने के पक्ष में थे, क्योंकि तब तक स्वतन्त्र विचारों का प्रादुर्भाव हो चुका था। फिर भी उनके भाग में अधिकांश जनता का असिखित होना एक बहुत बड़ी रुकावट थी। 19वीं से 20वीं सदी के अन्तिम चरण में जब राज्यों ने व्यापक और अनिवार्य शिक्षा योजनाएँ लागू की तो व्यापक मतदान का भाग प्रशस्त हो गया। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि पहले केवल पुरुष वयस्कों को ही मताधिकार प्रदान किया गया और वह भी बड़ी अनिच्छा से। कई वर्षों के आंदोलन के बाद ही वयस्क महिलाओं को मताधिकार प्राप्त हुआ, तथा सावभौम मताधिकार का आदेश पूरा हुआ। ब्रिटेन जैसे प्रगतिशील देश में 1894 में महिलाओं को मत देने का अधिकार मिला और वह भी केवल उन स्त्रियों को जिनकी आयु तीस वर्ष से ऊपर थी।<sup>2</sup> पुरुष और स्त्री में विद्यमान, मताधिकार में, आयु की असमानता 10 वर्ष बाद 1820 में 29 वर्ष की महिलाओं को मत देने का अधिकार प्रदान करके दूर की गयी। वयस्क महिलाओं को मताधिकार मिलना 'सावभौम मताधिकार' की समर्थक विशाल जन आंदोलन की विजय थी, लेकिन इसका विरोध करने वालों का अभाव भी नहीं रहा।

**स्त्री मताधिकार का विरोध**—स्त्री मताधिकार के विरोधियों ने तर्क दिया कि महिलाओं को मत देने का अधिकार देने का अर्थ उनके स्त्रियोचित गुणों का ह्रास होगा। स्त्रियाँ के लिए उपयुक्त स्थान घर है, सावजनिक क्षेत्र नहीं। अरस्तू कहता था कि 'राजनीतिक दसबल में कौंसने के लिए पुरुष बनाये गये हैं, स्त्रियाँ नहीं।'

दूसरे, इससे रूढ़िवादिता को प्रोत्साहन मिलेगा, क्योंकि स्त्रियाँ स्वभाव से अनुदारवादी और रूढ़िवादी होती हैं।

तीसरे, स्त्रियों को मतदान का अधिकार देना व्यर्थ है, क्योंकि विवाह से पूर्व वे पिता पर निर्भर होती हैं और विवाह के उपरान्त पति पर। अतः अपने अधिकार का प्रयोग वे उन्हीं की इच्छाओं के अनुसार करेंगी। यदि किसी स्त्री ने अपने अधिकार का प्रयोग पति की इच्छा के विरुद्ध किया तो घर में कलह उत्पन्न हो जायेगी और पारिवारिक शान्ति सकट में पड़ जायेगी।

2 आस्ट्रेलिया में 1892 में सोवियत संघ में 1917 में जर्मनी में सोवियत में 1918 में अमेरिका में 1920 में जापान में 1945 में, फ्रांस में 1944 में इटली में 1945 में और भारत में आजादी के बाद वयस्क महिलाओं को मत देने का अधिकार मिला है।

चौथे, स्त्रियाँ अपेक्षाकृत अधिक भावुक होती हैं। इसलिए पूरी सम्भावना है कि राजनीति में प्रवेश करने के बाद वे तक और विवेक से निणय लेने की अपेक्षा भावना के बहाव में निणय लेंगी, जिससे सावजनिक जीवन और प्रशासन का अहित होगा।

अन्त में, जैसा गानर लिखता है, "यदि वे अपने आपको राजनीतिक समस्याओं में उत्साहकर घर से उदासीन हो जाती हैं तो जिस घर की वे रक्षक हैं और जिन बच्चों का पालन-पोषण उनका मुख्य कर्त्तव्य है उनकी उपेक्षा हो जायेगी।"

स्त्री-मताधिकार का समर्थन—मताधिकार के क्षेत्र में सुधारवादी उपयुक्त सभी तर्कों को निरयक मानते हैं। सतत् सक्रिय आंदोलन के परिणामस्वरूप कुछ अपवादों को छोड़कर अब प्रायः सभी देशों में महिलाओं को पुरुषों के समान मताधिकार प्राप्त है। जान स्टुअर्ट मिल ने अपनी पुस्तक "लैंगल सम्मिश्रण आफ बीमन" में उनको मताधिकार देने के लिये अकाद्य तक दिये हैं।

प्रथम यह कि लैंगिक भेद के आधार पर महिलाओं को मताधिकार से वंचित करना किसी भी प्रकार "यायोचित नहीं कहा जा सकता। कानून स्त्रियों और पुरुषों दोनों पर समान रूप से लागू होता है अतः उन्हें अधिकार भी समान मिलने चाहिये। लिंगभेद के आधार पर मताधिकार देना जनतन्त्र की भावना के विरुद्ध है।

दूसरा, समाज में नारियों के जीवन पर अनेक अनुचित नियन्त्रण हैं जिनका निरोध राज्य की सहायता से ही हो सकता है। अतः अन्य किसी वग की तुलना में स्त्रियों को राज्य की शक्ति की सहायता अधिक आवश्यक है।

तौसरा, मताधिकार से जागति उत्पन्न होती है। मताधिकार के अभाव में राष्ट्र का आधा भाग जो महिलाओं का है उन्नति के मार्ग में पिछड़ जायेगा। इसलिये समूचे देश के उत्थान के लिये स्त्री-मताधिकार आवश्यक है।

चौथा, जहाँ तक महिलाओं के पराश्रित होने तथा शारीरिक रूप से दुबल होने का प्रश्न है, इस तक में कोई सार नहीं है। इसका कारण यह है कि मत देने में बुद्धि-बल की आवश्यकता होती है, शारीरिक बल की नहीं। व्यवहार में यह सिद्ध हो चुका है कि महिलाएँ केवल मताधिकार का प्रयोग करने में ही कुशल नहीं हैं, अतितु उन्होंने शासन के उत्तरदायी पदों पर काम करके आवश्यकतक योग्यता का परिचय दिया है।

उपयुक्त विवेचन से स्पष्ट है कि केवल पुरुष मताधिकार (Manhood Suffrage) की बात करना अशुभ, रुढ़िवादी और अनुचित है। पुरुष व स्त्रियों सभी को, यदि वे ब्यस्क हों तो, समान रूप से मत देने का अधिकार दिया जाना चाहिये।

### वयस्क मताधिकार की शर्तें

वयस्क मताधिकार, वास्तव में, ब्रूख मूद कर सभी वयस्का को मत देने का अधिकार दिया जाना नहीं होता। ब्याक्ति किस आयु पर आकर वयस्क होता है यह प्रत्येक राष्ट्र स्वयं निर्धारित करता है। सोवियत संघ में १८ वय, भारत, अमरीका व

ब्रिटेन में २१ वर्ष, नावे में २३ वर्ष, तथा बेल्जियम में २५ वर्ष का नागरिक वयस्क माना जाता है। बेल्जियम का १८ वर्ष की आयु का व्यक्ति स्वयं को वयस्क बताकर मत देने का अधिकार नहीं पा सकता। अतः वयस्क की आयु का निर्धारण राज्य करता है।

इसी प्रकार कोई राज्य पागल, अपराधी और दिवांसिय लोगों को मत देने का अधिकार प्रदान नहीं करता चाहे वे वयस्क और शारीरिक दृष्टि से सुदृढ़ बनें न हों। वयस्क मताधिकार के अन्तर्गत भी नागरिकता, निवास, आयु तथा योग्यता सम्बन्धी आवश्यक शर्तें लगायी जा सकती हैं, लेकिन इनका युक्तिमय होना आवश्यक है।

### वयस्क मताधिकार के पक्ष में तर्क

वयस्क मताधिकार के समर्थन में निम्नांकित तर्क दिये जाते हैं

(१) जनतन्त्र के अनुद्भूत—जनतन्त्र के आधारभूत आदर्श समानता तथा लोकप्रिय सम्प्रभुता हैं। अतः जनतन्त्र तब तक साध्य नहीं कहा जायगा जब तक कि नागरिकों को समान रूप से शासन में भाग लेने और नीतियों के निर्धारण का अधिकार प्राप्त न हो। तिस सिद्धांत है कि “जनतन्त्र मनुष्यों में समानता को स्वयंसिद्ध मान लेता है तथा राजनीतिक समानता सभी आ सकती है जबकि नागरिकों को मताधिकार दिया जाय। सरकार के कानून और नीतियों से सभी सम्बन्धित होते हैं तथा जिस बात का प्रभाव सब पर पड़ता है, उसका निर्णय भी सबके द्वारा होना चाहिये।”

(२) राजनीतिक चेतना का विकास—सावभौम मताधिकार त नागरिकों में उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है। इससे उन्हें राजनीतिक शिक्षा मिलती है। शासन के प्रति रुचि पैदा होती है। मनोवैज्ञानिक रूप से जनता यह अनुभव करती है कि अंतिम सत्ता उन्हीं के पास है। ब्राडम का मत है कि “इससे उसके नैतिक चरित्र का विकास होता है।”

(३) विभिन्न हितों की रक्षा—यदि मताधिकार किसी एक वर्ग तक ही सीमित हो तो वह वर्ग विशेष अपने ही हित में देश का शासन चलायेगा। सीमित निर्वाचक मण्डल समाज को सम्पूर्ण रूप से लाभान्वित नहीं कर सकता क्योंकि समाज के अनेक वर्ग शासन में प्रतिनिधित्व पाये बिना रह जायेंगे। लास्की इस सम्बन्ध में लिखता है कि “शक्ति से रहित होने का अर्थ है शक्ति के लाभों से वंचित होना।” अतः सावभौम मताधिकार ही जन प्रतिनिधियों को जनता की सभी बातों का ध्यान रखने के लिए विवश कर सकता है।

(४) न्यायोचित—वयस्क मताधिकार के समर्थक यह तर्क भी देते हैं कि जब सरकार सभी लोगों पर कर लगाती है तो सभी लोगों को शासन में अपने प्रतिनिधि भेजने का अधिकार मिलना चाहिये। दूसरे शब्दों में, सावभौम मताधिकार प्रतिनिधित्व के बिना कर नहीं (No taxation without representation) का सिद्धांत का समर्थन करता है।

(५) राष्ट्रीय एकीकरण का साधन—अन्त में, वयस्क मताधिकार राष्ट्रीय एकता में वृद्धि का बहुत बड़ा साधन है। यह प्रतिनिधियों और उनके माध्यम से सम्पूर्ण देश की जनता को भावनात्मक रूप से एक दूसरे के निकट लाता है। इससे देश में प्रान्ति की आशका कम हो जाती है और सरकार को जनता का सहयोग मिलता है।

## विपक्ष में तर्क

वयस्क मताधिकार के समयको की भाँति उसके आलोचकों की भी भरमार है। इनमें मकाले, सेक्रो, जेम्सस्टोफन, हेनरी मेन, लेवसे, ब्रसलो आदि मुख्य हैं। वयस्क मताधिकार के विपक्ष में निम्नांकित तर्क प्रस्तुत किये गये हैं

(१) अबुद्धिमत्तापूर्ण—मताधिकार उही को मिसना चाहिये जो इसके प्रयोग की योग्यता रखते हैं अथवा आज अराजकता और कल निरकुशता फैल जायेगी। लेकी लिखता है कि “यह सिद्धान्त कि, अन्तिम शक्ति निधनों के हाथ में रहनी चाहिये, जो सर्वाधिक अशिक्षित और सर्वाधिक अक्षम हैं तथा जिनकी संख्या सबसे अधिक है, यह सिद्धान्त है जो निश्चित रूप से मानव जाति के अतीत के समस्त अनुभवों को उत्खनन कर बैठा है।”

(२) भयानक—सावभौम मताधिकार एक भयानक सिद्धान्त है। मकाले लिखता है कि “इसमें एक बड़ी लूटमार का भय है तथा यदि इसे कार्यान्वित किया गया तो थोड़े से अधनन मछुवे बड़े-से-बड़े यूरोपीय नगरों के खण्डहरों को जस्तुओं और लोमडियों के साथ बाँट देंगे।”<sup>3</sup>

(३) प्रगति विरोधी—सामान्य जनता अनुवारपन्धी होती है वह सरकार के प्रगतिशील कदमों को शका और सदेह की दृष्टि से देखती है। हेनरी मेन के शब्दों में वह “आधुनिक प्रगति पसन्द नहीं करती। अतः वयस्क मताधिकार के कारण बहुत सी प्रगतिशील बातों पर रोक लग जायेगी।”<sup>4</sup>

(४) भ्रष्टाचार को प्रोत्साहन—सावभौम मताधिकार से भ्रष्टाचार पनपता है, क्योंकि अधिकांश जनता निधन होती है जो धन या सुविधाओं के सालख में पैसे वालों की अपना मत बेच देती है। ब्रसली लिखता है कि ऐसे “अक्षम और अयोग्य लोगों की शासकों को चुनने का अधिकार देने का अर्थ होगा आत्महत्या।”

(५) अधिकारों की सुरक्षा सम्भव नहीं—केवल सावभौम मताधिकार से अधिकारों की सुरक्षा सम्भव नहीं है। अनुभव बताता है सावजनिक मताधिकार की अपेक्षा स्वतन्त्र न्यायपालिका नागरिकों के अधिकारों की रक्षा का अधिक प्रभावशाली साधन सिद्ध हुई है।

(६) अव्यावहारिक—व्यवहार में सावभौम मताधिकार के दुरुपयोग से बचने के लिये कुछ विद्वानों ने केवल शिक्षित और सम्पत्तिवान व्यक्तियों को ही मताधिकार प्रदान करने की माँग की है। उनका कथन है कि सावभौम मताधिकार

3 Quoted in Fisher *The Republican Tradition in Europe* p. 325

4 Sir Henry Maine *Popular Government* p 36.

को लागू करने से पूर्व लोगों को शिक्षित बनाना आवश्यक है ताकि वे अपने मत का महत्व जान सकें। सम्पत्ति की इतनी कम से-कम व्यवस्था भी जरूरी है जिससे वे अपने कल के भोजन की चिन्ता से मुक्त सार्वजनिक कार्यों में दिलचस्पी ले सकें।

### निष्कर्ष

यह सत्य है कि वयस्क मताधिकार के कुछ दुष्परिणाम भारत आदि देशों में देखने में आये हैं, किन्तु वयस्क मताधिकार के अतिरिक्त अन्य कोई ऐसा चारा भी तो नहीं है जिससे जनता अपने मताधिकार का सही ढंग से प्रयोग करना सीख सके। लास्की ठीक लिखता है कि “वयस्क मताधिकार का कोई विकल्प नहीं है।” वयस्क मताधिकार अब राजनीतिक परिपक्वता का प्रतीक माना जाता है। इसलिये इसका विरोध अब प्रायः समाप्त होता जा रहा है। वर्तमान समय में निधन और पिछड़े लोगों को अपनी दशा सुधारने के लिये अधिकारों की अधिक आवश्यकता है। गानर पूछता है कि “क्या यह उचित है कि वह व्यक्ति जो दुर्भाग्य तथा परिस्थिति का शिकार होकर अपना धन खो बैठा है, सब योग्यताओं के होते हुये भी मताधिकार से वंचित किया जाय—कदापि नहीं।”

## निर्वाचन प्रणाली (Electoral Process)

सामान्यतः जनता अपने प्रतिनिधियों का चुनाव दो प्रकार से करती है—प्रत्यक्ष रूप से अथवा अप्रत्यक्ष रूप से।

**प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली**—इसके अंतर्गत मतदाता अपने प्रतिनिधियों के चुनाव में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेता है तथा मतदान केन्द्र पर जाकर उस उम्मीदवार के पक्ष में अपना मत डाल आता है जिसे वह सबसे अधिक पसंद करता है। यह प्रणाली ही विश्व में सबसे अधिक लोकप्रिय है और लगभग सभी जनतांत्रिक देशों में विधान-पालिका के सदस्यों के निर्वाचन के लिये इसी का प्रयोग किया जाता है। उदाहरण के लिये, भारत की लोकसभा और विधानसभाओं के चुनाव प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा होते हैं।

प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली का सबसे बड़ा गुण यह है कि इससे जनता में राजनीतिक समस्याओं के प्रति रुचि उत्पन्न होती है। मतदाता अपने उम्मीदवारों तथा सम्बन्धित राजनीतिक दलों के विषय में पूरी जानकारी प्राप्त करने की चेष्टा करता है और भली भाँति जानता है कि जिसे मत दे रहा है वही व्यक्ति जीतने पर सत्ता में आयेगा। दूसरे, प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली जनतन्त्र की धारणा के अधिक अनुकूल है। तीसरे, इस प्रणाली के अंतर्गत मतदाता और प्रतिनिधि के मध्य सीधा सम्पर्क बना रहता है। चौथे प्रतिनिधियों से मतदाता या सीधा सम्पर्क होने के कारण भ्रष्टाचार को सम्भावना कम हो जाती है।

प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली के कुछ दोष भी हैं। प्रथम, यह व्यवस्था बहुत पचीली

है। मतदाताओं से सीधा सम्पर्क बनाने के लिये प्रतिनिधियों का बहुत धन खर्च होता है। ऐसे चुनाव भी खर्चिले होते हैं। दूसरे, प्रत्यक्ष निर्वाचन से पारस्परिक कलह और वमनस्य खूब पनपता है। दंगे-फसाद होते हैं और बड़ी बार तो हत्याएँ हाँ जाती हैं। तीसरे, सारी व्यवस्था इतनी तनावपूर्ण हो जाती है कि विवेकशील, गम्भीर और शांत व्यक्ति इससे दूर रहते हैं। चौथे, प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली से चानाक, स्वार्थी और धूर्त लोग सत्ता में आते हैं। साधारण व्यक्ति में इतनी बुद्धि नहीं होती कि वह सही प्रतिनिधि का चयन कर सके। वह राजनीतिक दलों के झूठे प्रचार और प्रलोभना तथा उम्मीदवार और उसके पक्ष में वोलने वाले व्यक्तियों के जोशीले भाषण के प्रभाव में आ जाता है।

**अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली**—इस प्रणाली के अन्तर्गत मतदाता प्रत्यक्ष रूप से अपने प्रतिनिधियों का चुनाव नहीं करता, बल्कि यह कुछ निर्वाचकों का चुनाव करता है। ये निर्वाचक इकट्ठे होकर (जिस निर्वाचक मण्डल कहते हैं) प्रतिनिधियों का चुनाव करते हैं। इसके अन्तर्गत चुना गया प्रतिनिधि प्रत्यक्ष रूप से जनता या मनदाता के प्रति उत्तरदायी नहीं होता। अप्रत्यक्ष या परोक्ष प्रणाली का प्रयोग प्रायः उच्च सदन के प्रतिनिधियों को चुनने के लिये किया जाता है। उदाहरणार्थ, भारत में 'राज्य सभा' के सदस्यों का चुनाव परोक्ष रूप से (राज्यों की विधानसभाओं और भारतीय संसद के सदस्यों द्वारा) होता है।

जिस देश में अधिकांश मतदाता अशिक्षित हो वहाँ यह प्रणाली बड़ी लाभदायक सिद्ध होगी। दूसरे, यह प्रणाली बड़े आकार वाले निर्वाचन क्षेत्रों के लिए भी उपयोगी है तथा इसमें खर्चा भी कम आता है। लेकिन इसका सबसे बड़ा दोष यह है कि इसके द्वारा जनता को राजनीतिक शिक्षण नहीं मिल पाता। मतदाता उदासीन हो जाते हैं, क्योंकि प्रतिनिधियों से उनका सीधा सम्पर्क नहीं होता। इसके अतिरिक्त प्रत्यक्ष प्रणाली के जितने गुण हैं वे अप्रत्यक्ष प्रणाली के दोष हैं तथा प्रत्यक्ष प्रणाली के दोष अप्रत्यक्ष प्रणाली के गुण हैं।

## मतदान (Voting)

प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली की भाँति मतदान भी दो तरह से होता है—ग्रहण या प्रत्यक्ष रूप से तथा अप्रत्यक्ष या गुप्त रूप से।

**ग्रहण मतदान**—इंग्लैण्ड में १६वीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध तक मतदान ग्रहण या खुले रूप से होता था। प्राचीन काल में तो ग्रहण या खुले रूप से ही मत देने का नियम था। माण्टेस्क्यू, बेयम, छाइट्सके और जान स्टुअर्ट मिल खुले मतदान के जबर्दस्त समर्थक हैं। मिल कहता था कि "मतदान के कर्तव्य का पालन भी अथवा सार्वजनिक कर्तव्यों की भाँति जनता की आलोचना तथा देखरेख में होना चाहिये।" लेकिन बीसवीं शताब्दी में इसे अव्यावहारिक और असुविधाजनक पाकर अस्वीकृत कर दिया गया, क्योंकि देखने में यह आया कि खुले मतदान के कारण अनेक मतदाता या तो मत देना

पसन्द नहीं करते थे या दबाव में आकर मत देते थे।

**गुप्त मतदान**—गुप्त मतदान के अन्तर्गत प्रत्येक मतदाता को एक मतपत्र मिलता है जिसमें उसके क्षेत्र से सड़ने वाले सभी उम्मीदवारों के नाम होते हैं। वह एकत्र में जाकर अपनी पसन्द के उम्मीदवार के नाम के आगे निशान या चिह्न (X) लगा देता है और मतपत्र को मोड़कर पेटी में डाल देता है ताकि किसी का भी उसकी पसन्द का पता न लग सके। एक अन्य विधि यह है कि प्रत्येक उम्मीदवार के नाम की असंग असंग पेटियाँ रखी जाती हैं और मतदाता अपना मत एकान्त में रखी उन पेटियों में से जिसमें चाहे डाल सकता है। आदर्श रूप में प्रगट मतदान प्रणाली आकषक लग सकती है, किन्तु व्यवहार में गुप्त मतदान प्रणाली ही उत्तम है। हैरिंगटन स्वतंत्र मताधिकार के लिये गुप्त मतदान प्रणाली को आवश्यक मानता है। वास्तव में, गुप्त मतदान के अभाव में व्यक्ति अपने मत का प्रयोग स्वतंत्र रूप से नहीं कर सकता, क्योंकि प्रगट मतदान होने पर उसे डराया धमकाया जा सकता है। आजकल लगभग सभी देशों में मतदान गुप्त रूप से ही होता है।

### एकमत, अनेक मत तथा गुस्तापूर्ण मतदान (Single, Plural and Weightage Voting)

‘एक व्यक्ति एक वोट’ (One man one vote) प्रणाली ‘एकमत प्रणाली’ (Single vote system) कहलाती है। आधुनिक युग में यही प्रणाली सबसे लोकप्रिय है, क्योंकि ‘सभी व्यक्ति समान हैं’ के जनतांत्रिक आदर्श ने एक व्यक्ति को एक मत देने के अधिकार को ही ‘सामोचित माना है।

‘बहुस मताधिकार’ या ‘अनेक मत प्रणाली’ (Plural voting system) के अन्तर्गत व्यक्ति राज्य द्वारा निर्धारित योग्यता के आधार पर अथवा भिन्न भिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में अपनी सम्पत्ति होने के कारण एक से अधिक मत दे सकता है। उदाहरण के लिये, एक स्नातक उस क्षेत्र से वोट देता ही है जिसमें वह रहता है साथ ही वह स्नातक होने के कारण अपने विश्वविद्यालय के क्षेत्र से भी वोट दे सकता है। एक व्यक्ति जिसका निवास स्थान एक क्षेत्र में है और दूसरा दूसरे क्षेत्र में वह दोनों निर्वाचन क्षेत्रों से वोट दे सकता है। बहुस मताधिकार किसी समय ब्रिटेन, भारत और जर्मनी में प्रचलित था, लेकिन अब इसकी प्रथा समाप्त हो गयी है।

‘गुस्तापूर्ण मतदान’ (Weightage voting) भी ‘बहुस मतदान’ का एक रूप है। अन्तर सिद्ध इतना है कि जहाँ बहुस मतदान में क्षेत्रीय योग्यता को महत्व मिलता है वहीं गुस्तापूर्ण मतदान प्रणाली के अन्तर्गत शिक्षा, सम्पत्ति व आयु की अधिक योग्यता वाले व्यक्ति कम योग्यता वाले व्यक्तियों की अपेक्षा अधिक मत देने के अधिकारी होते हैं। यह प्रणाली सर हेनरी जेन के इस सिद्धान्त का व्यावहारिक रूप है कि “मर्तों को गिनने की अपेक्षा सोलना चाहिये।” राजनीति शास्त्र के एक अधिस्नातक के वोट का जूता गाँठने वाले अशिक्षित नागरिक के वोट से अधिक महत्व होना चाहिये। दूसरे शब्दों में, समाज में कुछ ऐसे लोग होते हैं जिनकी राय को सावजनिक अधिकारियों के



चुनाव में अधिक महत्त्व दिया जाना चाहिये। यह प्रणाली सबसे पहले १८६३ में बेल्जियम में लागू की गयी थी। वहाँ २५ वर्ष से अधिक आयु के साधारण नागरिक को एक वोट, ३५ से अधिक आयु वाले व्यक्ति को जो पाँच फीक कर देता हो तथा दो हजार फीक से अधिक भूमि का स्वामी हो दो वोट, तथा माध्यमिक व अथ उच्च शिक्षा प्राप्त २५ वर्ष से अधिक और सावजनिक पद पर कार्य करने वाले व्यक्ति को तीन वोट देने का अधिकार था।

जान स्टुअर्ट मिल ने इस प्रणाली का समर्थन इस आधार पर किया था कि “इससे कम शिक्षा प्राप्त व्यक्तियों के बहुसंख्यक होने से मतदान के परिणाम में जो बुराईयाँ हो सकती हैं उनका निराकरण हो जाता है।” लेकिन गर जनतांत्रिक और अन्यायपूर्ण मानकर १९३१ के संविधान द्वारा बेल्जियम में इस प्रणाली का अन्त कर दिया गया। आलोचकों की राय है कि इस प्रणाली से एक वर्गीय सरकार की स्थापना होती है। सम्पत्ति भाव से मिलती है, अतः सम्पत्ति को राजनीतिक आधार बनाना अनुचित है। एस्मीन के विचार से इस प्रणाली में विरोधाभास है क्योंकि “यदि इस प्रणाली का लक्ष्य व्यस्क मताधिकार की बुराईयों को दूर करना है तो फिर क्या यह युक्तिसंगत न होगा कि सब प्रकार की जनता को मताधिकार दिया ही न जाय ?”

### चुनाव क्षेत्र (Electoral Constituency)

चुनाव के लिये मतदाताओं को छोटी-छोटी इकाइयों में बाँट दिया जाता है। प्रत्येक इकाई ‘चुनाव क्षेत्र’ या ‘निर्वाचन क्षेत्र’ कहलाती है। देश को निर्वाचन क्षेत्रों में बाँटने की दो रीतियाँ हैं—(१) एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र, और (२) बहु सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र।

एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र व्यवस्था (जिसे एकल निर्वाचन क्षेत्र प्रणाली भी कहते हैं) के अन्तर्गत सम्पूर्ण राज्य को उतने ही चुनाव क्षेत्रों में बाँट दिया जाता है जितने प्रतिनिधि चुने जाने होते हैं। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से एक प्रतिनिधि ही चुना जाता है, चाहे उम्मीदवार कितने ही क्यों न हों। भारत, इंग्लैण्ड, अमरीका में एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र ही है।

बहु सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र या “बहुल निर्वाचन क्षेत्र” के अन्तर्गत चुनाव क्षेत्र (Constituencies) कम बनते हैं। इसमें प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से एक से अधिक प्रतिनिधि चुने जाते हैं।

### प्रतिनिधित्व (Representation)

प्रतिनिधित्व का अर्थ है जनता की इच्छा को व्यक्त करना। “एक प्रतिनिधि”, एस्मीन के शब्दों में “बहु व्यक्ति होता है जो अपनी बधानिक सीमाओं में रहते हुए जनता के हित में स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करने हेतु निर्वाचित किया जाता है। उसे अपने

उद्देश्य को पूर्ति के लिए पूरी स्वतंत्रता होनी चाहिये। यदि उसके काम कुछ बाधने से रूक जाते हैं तो वह अपने उद्देश्य की मंती प्रकार से पूर्ति नहीं कर पायेगा।"

### निर्देशित प्रतिनिधित्व और स्वतन्त्र प्रतिनिधित्व (Instructed Representation and Free Representation)

प्रतिनिधित्व के विषय में दो प्रकार के विचार प्रचलित हैं। एक, निर्देशित प्रतिनिधित्व जिसे टेलीफोन द्वारा प्रतिनिधित्व (Telephonic Theory of Representation) भी कहा जाता है, प्रतिनिधियों को निर्वाचकों की इच्छाओं की ध्वनि बताता है। इसके अनुसार प्रतिनिधियों को निर्वाचकों के निर्देशन पर ही काम करना चाहिये। उन्हें निर्वाचकों की इच्छाओं और विचारों का ज्यों का त्यों प्रतिनिधित्व करना चाहिये। दूसरे के शब्दों में 'प्रतिनिधि निर्वाचकों का अभिवक्ता मात्र है। अगर वह अपने उत्तरदायित्व को ठीक से नहीं निभाता तो निर्वाचकों को अधिकार है कि वे उसे वापस बुला लें।' दूसरे शब्दों में प्रतिनिधि एक नौकर है जिसे सदा अपने स्वामी (निर्वाचकों) के आदेश के अनुसार काम करना चाहिये।

दूसरा सिद्धान्त स्वतन्त्र सिद्धान्त है जिसके अनुसार प्रतिनिधि निर्वाचकों से कोई आज्ञा-पत्र लेकर नहीं आता, इसलिए वह उनका सेवक नहीं है। उसका निर्वाचन उसकी क्षमता, योग्यता, साधन और बुद्धि के बल पर होता है, अतः उसे अपनी इच्छानुसार काम करने की पूरी स्वतन्त्रता होनी चाहिये। दूसरे शब्दों में, प्रतिनिधि निर्देशन तथा वापस बुलाये जाने की सीमा से बंधा हुआ नहीं है। आधुनिक जनतान्त्रिक देशों में यही विचार अधिक प्रचलित है।

### प्रतिनिधित्व की पद्धतियाँ (Methods of Representation)

आधुनिक युग में प्रतिनिधित्व की दो पद्धतियाँ अधिक प्रचलित हैं क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व (Territorial Representation) तथा व्यावसायिक प्रतिनिधित्व (Functional Representation)।

**क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व**—इस पद्धति के अंतर्गत विधानसभा में प्रतिनिधित्व देने के उद्देश्य से समस्त देश को कई निर्वाचन क्षेत्रों में बाँट दिया जाता है और प्रत्येक क्षेत्र के निवासी अपने अपने क्षेत्र से प्रतिनिधियों का चुनाव करते हैं। क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व का आधार यह है कि प्रत्येक क्षेत्र में रहने वाले निवासियों के हितों में स्थूल रूप से समानता होती है, अतः क्षेत्रीय आधार पर होने वाले निर्वाचन से सभी क्षेत्रों की जनता के हितों की रक्षा हो सकेगी। आधुनिक युग में लगभग सभी देशों में प्रतिनिधित्व का आधार क्षेत्रीय या प्रादेशिक ही है।

इस पद्धति की तीन आलोचनाएँ हैं

प्रथम, यह जरूरी नहीं कि एक क्षेत्र में रहने वाले मतदानियों के हितों में एकसमता हो। लोगों की राजनीतिक आवश्यकताएँ और हिता में पर्याप्त अंतर होता

है, अतः एक व्यक्ति दूसरे व्यक्ति का ठीक से प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता।

दूसरे, क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व द्वारा समाज के केवल बहुसंख्यक वर्ग को ही प्रतिनिधित्व मिल पाता है अल्पसंख्यक वर्ग को नहीं।

तीसरे, क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व की अपेक्षा दत्ता या व्यवसाय के आधार पर प्रतिनिधित्व प्रदान करना अधिक व्यावहारिक है।

**व्यावसायिक प्रतिनिधित्व**—व्यावसायिक या वृत्तिमूलक प्रणाली का आधार व्यवसाय या पेशा होता है, न कि क्षेत्र। इस प्रणाली के समर्थकों की राय है कि क्षेत्रीय आधार पर प्रतिनिधित्व की व्यवस्था गलत है, इससे क्षेत्र के विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता। कुछ सामान्य बातों जैसे शिक्षा, सफाई या बिजली आदि, में सभी व्यक्तियों के हित समान हो सकते हैं लेकिन अधिक महत्वपूर्ण बातों में उनके हितों में समानता नहीं हो सकती। अतः विभिन्न व्यवसायों में लगे व्यक्तियों के हितों के संरक्षण के लिये व्यवसाय के आधार पर प्रतिनिधित्व की व्यवस्था होनी चाहिये। उदाहरण के लिये, श्रमिकों का प्रतिनिधित्व श्रमिक कर, शिक्षकों का शिक्षक, डाक्टरों का डाक्टर, इंजीनियरों का इंजीनियर इत्यादि। क्योंकि एक श्रमिक श्रमिकों की कठिनाइयाँ या शिक्षक शिक्षकों की कठिनाइयाँ और आवश्यकताएँ भलीभाँति समझ सकता है।

व्यावसायिक प्रतिनिधित्व की धारणा का फ्रांस की राज्य क्रान्ति के समय मिराबो (Mirabeau) ने प्रतिपादन किया था। उसके शब्दों में “विधानमण्डल को समाज के विभिन्न हितों का एक सच्चा दर्पण होना चाहिये।” आधुनिक युग में ड्यूगु (Duguit), कोल और ग्राहम वालास ने इसका जोरदार समर्थन किया है। ग्राहम वालास का हित है कि संसद का निम्न सदन क्षेत्रीय आधार पर गठित किया जाये और उच्च सदन व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के आधार पर। प्रथम विश्व युद्ध के पश्चात् जर्मनी के संविधान में व्यावसायिक प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की गयी थी। भारत और ब्रिटेन में भी इस आधार पर कुछ परामशदात्री समितियों की स्थापना की गयी है। लेकिन पोलैंड, चेकोस्लोवाकिया, सोवियत संघ आदि साम्यवादी देशों में यह प्रणाली अधिक लोकप्रिय हुई है।

**आलोचना**—प्रो सास्की लिखते हैं कि “व्यावसायिक प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त में इतने गम्भीर दोष हैं कि यह किसी भी प्रकार क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व से श्रेष्ठ नहीं है।”

(१) गलत सिद्धान्तिक आधार—यह मान लेना गलत है कि किसी व्यक्ति का पूर्ण व्यक्तित्व उसके व्यवसाय में समाहित होता है। व्यवसाय उसकी आर्थिक आवश्यकताओं की पूर्ति का एक अंग होता है, व्यक्तित्व का बहुमुखी रूप नहीं। अतः व्यवसाय के आधार पर नागरिकों के आर्थिक पक्ष का प्रतिनिधित्व हो सकता है उनके

5 कोल लिखता है कि युगत युद्ध और जनतांत्रिक प्रतिनिधित्व केवल व्यावसायिक प्रतिनिधित्व ही होता है। संवत्सरापूर्ण राज्य जनतांत्रिक समाज में निर्वात अनुपपन्न होता है, अतः उसका अंत कर दिया जाना चाहिये (Guild Socialism Restated p 32)। उद्योग सम्पत्ति, शालिग्राम निर्माणाधीन पेशे तथा यहाँ तक कि विज्ञान और धर्म—राष्ट्रीय जीवन की समस्त महान् शक्तियों को प्रतिनिधित्व दिया जाना चाहिये (ड्यूगु)।

नैतिक, धार्मिक और सामाजिक पक्ष का नहीं। एस्मीन इसे एक 'आन्तिम और गत सिद्धान्त' बताता है जिससे संघर्ष, संदेह तथा अनिश्चितता तक फल आएगी।"

(२) सम्प्रभुता के सिद्धान्त के विरुद्ध—सम्प्रभुता के सिद्धान्त की आधारभूत मान्यता यह है कि प्रभुता जनता में समिष्ट रूप में निहित होती है न कि व्यवसाय के आधार पर बनाये गये विभिन्न वर्गों में, अतः यह प्रणाली लोकप्रिय सम्प्रभुता के सिद्धान्त के विरुद्ध है।

(३) संकुचित दृष्टिकोण—विधानपालिका के सदस्य उदार, विशाल हृदय और स्वस्थ मस्तिष्क वाले होने चाहियें लेकिन व्यावसायिक हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले निश्चित रूप से अपने हितों की रक्षा के लिये स्वार्थी और संकुचित दृष्टिकोण अपनायेंगे जो श्रेष्ठ विधायन में बाधक सिद्ध होगा। सास्की लिखता है कि यह प्रणाली "वर्ग हितों तथा निहित स्वार्थों को प्रोत्साहित करके शत्रुता और घमन उत्पन्न करती है।"

(४) राष्ट्रीय एकता के लिये घातक—इस प्रणाली के अंतर्गत प्रतिनिधि राष्ट्रीय हितों की तुलना में अपने व्यावसायिक हितों को अधिक महत्त्व देंगे, ऐसी स्थिति में राष्ट्रीय एकता के छिन भिन होने की सम्भावनाएँ बढ़ जायेंगी।

(५) अस्थायी सरकार—इस व्यवस्था के अंतर्गत विधानपालिकाएँ छोटे छोटे समुदायों में विभक्त हो जायेंगी। गुटबन्दी को प्रोत्साहन मिलेगा। दलीय संगठन की भाँति विधायकों की एकता के सूत्र में पिरोने वाली कोई कड़ी नहीं होगी। फलस्वरूप सरकारें अनिश्चित और अस्थायी होंगी।

(६) आर्थिक हितों को अत्यधिक महत्त्व—व्यावसायिक प्रतिनिधित्व प्रणाली आर्थिक हितों की आवश्यकता से अधिक महत्त्व देती है। आन्तरिक शांति, सीमा सुरक्षा, शिक्षा, स्वास्थ्य, यातायात आदि अनेक विषय ऐसे हैं जिन्हें आर्थिक हितों की तुलना में विशेष महत्त्व की आवश्यकता है। अतः प्रतिनिधित्व का आधार नागरिक होना चाहिये, न कि व्यावसायिक। मेरियट लिखता है कि "नागरिक का महत्त्व डॉक्टर, वकील, दूकानदार या सुधार से कहीं अधिक है।"

(७) अभ्यावहारिक—इस प्रणाली को व्यवहार में लागू करना बहुत मुश्किल है। प्रथम यह कि राज्य कि विभाग जनसंख्या को किस आधार पर वर्गीकृत किया जाय। अनेक व्यक्ति एक साथ कई व्यवसाय करते हैं। शिक्षक अध्यापन कार्य करता है, वह विद्यार्थी भी होता है तथा अधिकतर सचक शिक्षक ही होते हैं। बेरोजगार और अवकाश प्राप्त व्यक्तियों को किस श्रेणी में रखा जायेगा। दूसरे, विभिन्न व्यवसायों के प्रतिनिधित्व का आधार संख्या हो अथवा उन व्यवसायों का महत्त्व। तीसरे, यह निश्चय करना मुश्किल है कि किन किन व्यवसाय के हितों को प्रतिनिधित्व दिया जाये, क्योंकि व्यवसायों की संख्या अनगिनत हो सकती है।

संक्षेप में, यह एक चिंतन और विवादस्पद प्रणाली है जिसे एक आदर्श प्रणाली नहीं कहा जा सकता।

## अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधित्व की समस्या (The Problem of Minority Representation)

जनतान्त्रिक सिद्धान्तों का यह तकाजा है कि विधानपालिका में जनता के सभी वर्गों व विचारधाराओं को उचित प्रतिनिधित्व मिले। साधारण मतदान व्यवस्था में, चाहे उसका आधार क्षेत्रीय हो या अर्थ-क्षेत्रीय, सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाला व्यक्ति चुन लिया जाता है। इससे सच्चे जनतन्त्र की स्थापना नहीं होती, क्योंकि इससे समाज के सभी वर्गों को उचित प्रतिनिधित्व नहीं मिल पाता। मान लीजिये, एक देश में ४० प्रतिशत हिन्दू, ३० प्रतिशत बौद्ध, २० प्रतिशत ईसाई, ६ प्रतिशत मुसलमान और ४ प्रतिशत यहूदी हैं। वहाँ की संसद में १०० स्थान हैं जिनके लिये निर्वाचन क्षेत्रीय आधार पर होता है। अब साधारण मतदान व्यवस्था के अंतर्गत यह सम्भव है कि उन क्षेत्रों में जहाँ अल्पसंख्यक मुसलमान या यहूदियों का बहुल्य है एकाध सीट उन्हें मिल जाये, लेकिन यदि २० प्रतिशत ईसाई देश में बिखरे पड़े हैं तो यह भी सम्भव है कि उन्हें एक भी सीट न मिले। कहने का तात्पर्य यह है कि जिस अनुपात में अल्पसंख्यक बौद्ध, ईसाई, मुसलमान या यहूदी हैं उस अनुपात में उन्हें साधारण मतदान व्यवस्था के अंतर्गत सीटें मिलने की कोई गारण्टी नहीं है, क्योंकि यदि चार सम्पीडवार एक क्षेत्र से चुनाव में हैं और एक ३० वोट पाता है, दूसरा २६ वोट, तीसरा २४ वोट तथा चौथा २० वोट, तो चुना ३० वोट वाला जायेगा जबकि वास्तविकता यह है कि १०० में से केवल तीस लोग उसके पक्ष में हैं और ७० उसके पक्ष में नहीं हैं। नव जागृत देशों में अल्पसंख्यकों को उचित प्रतिनिधित्व न मिलने से दंगे फसाद हो जाते हैं, क्योंकि अल्पसंख्यक सदैव यही अनुभव करते रहते हैं कि बहुसंख्यक उनका शोषण कर रहे हैं। भारत में विभाजन से पूर्व मुसलमानों का यही दृष्टिकोण था, परिणामस्वरूप देश को बाँटना पड़ा। इसलिये अल्पसंख्यकों का उनकी संख्या के अनुपात से प्रतिनिधित्व देना नितान्त आवश्यक है। मिल का मत है कि "अल्पसंख्यक बल को 'मायोबिलिटी और समान प्रतिनिधित्व से ध्वस्त रखना, सभी न्यायसंगत शासन प्रणालियों तथा समस्त लोकतंत्रीय सिद्धान्तों के विरुद्ध है।" इसी के आधार पर राज्य द्वारा बनाये गये कानून सम्पूर्ण जनता की भावना के अधिक अनुकूल होंगे और वह उनका ठीक प्रकार से शासन भी करेंगे। अल्पसंख्यकों को उचित प्रतिनिधित्व प्रदान करने की व्यवस्था से जनतन्त्र के सिद्धान्त को कोई आघात नहीं पहुँचता क्योंकि व्यवहार में तो बहुसंख्यक बग ही सत्ता में आयेगा। अल्पसंख्यकों के लिये इससे केवल उनके सुने जाने और विवेकपूर्ण माँगों की पूर्ति की व्यवस्था हो सकेगी जो उनके लिये परमावश्यक है।

अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व प्रदान करने की कई प्रणालियाँ सुझायी गयी हैं जिनमें प्रमुख निम्नलिखित हैं

## द्वितीय मतपत्र प्रणाली (Second Ballot System)

इस प्रणाली के अंतर्गत एक क्षेत्र से चुनाव में यदि तीन या अधिक उम्मीदवार हैं और उनमें से किसी को पूर्ण बहुमत (उदाहरणार्थ, १०० में ५१) प्राप्त नहीं होता तो अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम दो उम्मीदवारों के बीच दुबारा चुनाव करा करके विजय का निर्णय किया जाता है। मान लीजिये 'क' को ५०० मत, 'ख' को ६०० मत और 'ग' को ४०० मत मिले हैं। स्पष्ट बहुमत १५०० में ७५१ होता है जो किसी को नहीं मिला। ऐसी अवस्था में 'क' और 'ख' के मध्य उस क्षेत्र में पुनः मतदान कराकर निर्णय किया जायेगा। जो पुनः निर्वाचन में बहुमत प्राप्त करेगा वही विजयी घोषित होगा। फ्रांस के राष्ट्रपति के चुनाव में इस प्रणाली को लागू किया गया है।

फाइनर ने इस प्रणाली के दो गुण बताये हैं, प्रथम, इसमें जनता को यह अवसर मिल जाता है कि वह अपने मत के विषय में पुनर्विचार कर सके। दूसरे, इसके अंतर्गत जो प्रतिनिधि चुने जाते हैं वे नैतिक रूप से प्रभावशाली होते हैं क्योंकि उन्हें पूरी जनता का समर्थन प्राप्त होता है। लेकिन इस प्रणाली का बाध यह है कि इसमें अल्पसंख्यकों को उनकी सत्ता के अनुपात से प्रतिनिधित्व मिलने की कोई गारंटी नहीं है।

## वैकल्पिक मत-प्रणाली (Alternative Vote System)

यह प्रणाली भी एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र में लागू होती है और विजयी घोषित होने के लिए पूर्ण बहुमत आवश्यक होता है। मतदाता केवल एक मत ही देता है लेकिन अपनी पसंद के उम्मीदवार के लिए वह उसके नाम के आगे चुनाव चिन्ह लगाने की अपेक्षा १ या 'प्रथम' लिख देता है। इसके बाद वह दूसरे उम्मीदवारों के नाम के आगे अपनी रैंकिंग के क्रम में २, ३ और ४ भी लिख सकता है। इसका अभिप्राय यह है कि यदि किसी उम्मीदवार को पहली पसंद के उतने मत न मिलें जितने बहुमत के लिए जरूरी हैं तो सबसे कम मत पाने वाले उम्मीदवार के दूसरी पसंद के मत विभिन्न उम्मीदवारों में बांट दिये जाते हैं। दूसरी और तीसरी पसंद का यह क्रम उस समय तक चलता रहता है जब तक कि किसी उम्मीदवार को कुल सत्ता का बहुमत नहीं मिल जाता।

इस प्रणाली के गुण और दोष वही हैं जो 'द्वितीय मतपत्र प्रणाली' के हैं। एक अतिरिक्त लाभ यह अवश्य है कि इस व्यवस्था में दूसरी बार मतदान की आवश्यकता नहीं पड़ती।

## पृथक् निर्वाचन प्रणाली (Separate Electoral System)

इस प्रणाली में घम जानि या मन्त्रालय के आधार पर पृथक् पृथक् निर्वाचन क्षेत्र बनाकर प्रत्येक क्षेत्र का प्रतिनिधित्व निम्न की व्यवस्था की जाती है। भारत

मे अंग्रेजों ने इस प्रणाली को लागू करके १९०६ में मुसलमानों के लिए 'मुस्लिम निर्वाचन क्षेत्र', १९१६ में सिखों के लिए 'सिख निर्वाचन क्षेत्र', और १९३५ में हरिजन, के लिए 'हरिजन निर्वाचन क्षेत्र' की व्यवस्था की थी। उनकी जनसंख्या के अनुपात से सुरक्षित निर्वाचन क्षेत्र बना दिये गये थे। मुस्लिम निर्वाचन क्षेत्र से मुसलमान, सिख निर्वाचन क्षेत्र से सिख और हरिजन क्षेत्र से हरिजन ही चुनाव लड़ सकता था।

सुरक्षित निर्वाचन क्षेत्र बनाने से अल्पसंख्यकों को उनकी संख्या के अनुपात से सीटें मिलनी तो स्वाभाविक थी, लेकिन सब-साधारण क्षेत्र से भी उनकी जाति या सम्प्रदाय के लोगों के चुनाव लड़ने के कारण विधानसभाओं में सदैव अल्पसंख्यकों की संख्या उनके अनुपात से अधिक हो जाती थी। दूसरे, इससे समाज में कटुता और साम्प्रदायिक वैमनस्य इतना फला कि पहले तो बोर्डों और सरकारी नौकरियों में समान प्रतिनिधित्व की मांग होने लगी और बाद में 'मुस्लिम लीग' ने पक्क राष्‍ट्र के निर्माण और भारत के विभाजन का दावा प्रस्तुत कर दिया। भारत के वर्तमान संविधान के अन्तर्गत 'यूनिफ़ॉर्म निर्वाचन प्रणाली' के स्थान पर 'संयुक्त मतदाता गण्डल' (Joint Electorate) की पद्धति अपनायी गयी है जिससे पिछड़ी हुई जातियों और वर्गों के लिए सीटें सुरक्षित रखने की व्यवस्था है।

### जापानी प्रणाली (Japanese System)

जापान ने एक व्यक्ति एक वोट प्रणाली के अन्तर्गत अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व देने की एक नयी पद्धति का आविष्कार किया था। इसे 'एक वोट प्रणाली (Single Vote System)' भी कहा जाता है, जो शाब्दिक रूप से भ्रामक है। जापानी प्रणाली के अनुसार प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से प्रतिनिधि तो कई चुने जाने होते हैं, लेकिन मतदाता उनमें से किसी एक को ही अपना मत (सिर्फ एक मत) दे सकता है।

इस पद्धति से अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व तो अवश्य प्राप्त हो जाता है, क्योंकि अल्पसंख्यक अपना एक उम्मीदवार खड़ा करके सारे मत उसे दे देते हैं, लेकिन इस बात की कोई गारंटी नहीं होती कि अल्पसंख्यकों को उनकी जनसंख्या के अनुपात से सीटें मिल सकेंगी।

### सीमित मत प्रणाली (Limited Vote System)

सीमित मत प्रणाली भी जापानी योजना की तरह बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र पर लागू होती है। इस प्रणाली के अनुसार एक निर्वाचन क्षेत्र में जितने प्रतिनिधि चुने जाने होते हैं मतदाता को उनकी संख्या से १ या २ वोट कम देने का अधिकार होता है। उदाहरण के लिए यदि एक निर्वाचन क्षेत्र से ६ प्रतिनिधि चुने जाने हैं तो मतदाता ४ या ५ मत दे सकता है। लेकिन इस व्यवस्था में नाट करने योग्य बात यह है कि मतदाता एक उम्मीदवार को केवल एक वोट ही दे सकता है, एक से अधिक नहीं।

इस प्रणाली के अंतर्गत अल्पसंख्यकों की प्रतिनिधित्व अवश्य मिल जाता है, लेकिन यह पुन आवश्यक नहीं कि वह प्रतिनिधित्व उनकी जनसंख्या के अनुपात में हो। सामान्यतः बड़े अल्पमत वर्ग को इस योजना के अंतर्गत ठीक ठीक प्रतिनिधित्व मिल जाता है, लेकिन बहुत सूक्ष्म या मामूली अल्पसंख्यक वर्ग को इसमें प्रतिनिधित्व मिलने की सम्भावना नहीं रहती है। इसमें अल्पसंख्यकों के अनेक मत बेकार जाते हैं क्योंकि कई बार उनके उम्मीदवार को आवश्यकता से कहीं अधिक मत प्राप्त हो जाते हैं।

### एकत्रित मतदान प्रणाली (Cumulative Vote System)

यह प्रणाली भी बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों पर लागू होती है। इसके अनुसार एक निर्वाचन क्षेत्र से जितने उम्मीदवार चुने जाने होते हैं, मतदाता को उतने ही वोट देने का अधिकार होता है। इस प्रणाली के अन्तर्गत मतदाता को यह छूट होती है कि वह चाहे तो अपने सारे वोट एक ही उम्मीदवार को दे दे या चाहे तो उन्हें विभिन्न उम्मीदवारों में अपनी पसंद के अनुसार बाँट दे। इस योजना में अल्पसंख्यक वर्ग का सदस्य अपने सारे मत अपने वर्ग के उम्मीदवार को देकर उसे जीताने में सफल हो जाता है। इसकी सबसे बड़ी विशेषता यह है कि इसके अंतर्गत छोटे-से-छोटे अल्पसंख्यक वर्ग को भी प्रतिनिधित्व का अवसर मिल जाता है, लेकिन इसमें भी अल्पसंख्यकों को उनकी संख्या के अनुपात में सीटें मिलने की कोई गारंटी नहीं है। कांसस इसके दोषों के सम्बन्ध में लिखता है, 'इसके अन्तर्गत मतों के व्यर्थ जाने की बड़ी सम्भावना होती है, क्योंकि निश्चय ही एक लोकप्रिय व्यक्ति के लिए काफी मतदाता अपने मतों को एकत्रित करेंगे और ऐसी दशा में उसे आवश्यकता से अधिक मत मिलेंगे जो कि व्यर्थ जायेंगे। यह भी भय है कि एक निर्वाचन क्षेत्र से जहाँ ५ प्रतिनिधि चुने जाने हैं तीन अल्पसंख्यक चुने जायें और दो बहुसंख्यक। ऐसी स्थितियों तथा मतों को व्यर्थ जाने से रोकने के लिए मतदाताओं पर वलों का अनुशासन और अधिक बढ़ जायेगा जिससे दल-बन्दी की बुराइयों को प्रोत्साहन मिलेगा और सम्पूर्ण निर्वाचन प्रक्रिया पर उनका पूर्ण नियंत्रण हो जायेगा।'

### आनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation)

उपर्युक्त प्रणालियों में से कोई भी अल्पसंख्यकों को उनकी संख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व प्रदान करने का आश्वासन नहीं देती। इस दोष को दूर करने के लिए १८५१ में थॉमस हेयर (Thomas Hare) ने एक नयी योजना प्रस्तुत की जो 'आनुपातिक प्रतिनिधित्व' के नाम से विख्यात है। इस प्रणाली के दो रूप मिलते हैं— (१) सूची प्रणाली (List system) तथा (२) एकल सङ्क्रमणीय मत पद्धति (Single Transferable Vote System)।



## सूची प्रणाली

सूची प्रणाली भी बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र पर लागू होती है। कभी कभी तो पूरे देश को ही एक निर्वाचन क्षेत्र मान लिया जाता है। इसमें राजनीतिक दल अपने उम्मीदवारों की सूची उस क्रम में प्रकाशित करते हैं जिसके अनुसार वे चुने जाते हैं, यद्यपि निश्चित मतदाताओं की संख्या मिलकर उम्मीदवारों को निर्वाचन के लिए मनोनीत कर सकते हैं। इस प्रणाली में मतदाता अपना वोट दल की पूरी सूची को देता है, उम्मीदवारों को नहीं। मत डालने में उस अपनी पसंद १, २, ३ के क्रम में लिखती है। मतदाता किसी भी स्थान पर जाकर मतदान कर सकता है। मतदान के पश्चात् सभी मतपत्रों को एक 'केन्द्रीय कार्यालय' में भेज दिया जाता है जहाँ उनकी गणना होती है। गणना के दौरान समस्त वध मतों की संख्या में उस संख्या का भाग दे दिया जाता है जिसने प्रतिनिधि चुने जाना है तथा जो भागफल आता है वह 'कोटा' (Quota) कहलाता है। 'कोटा' के आधार पर प्रत्येक दल से लिए जाते वाले प्रतिनिधियों की संख्या निश्चित हो जाती है। उदाहरण के लिए, एक देश की ससद के लिए १०० प्रतिनिधि चुने जाने हैं। कुल वध मत १००० पड़े। पाँच दल क, घ, ग, ग और 'ङ' मतदान में हैं। १००० में १०० का भाग देने पर 'कोटा' (१०) आया। मान लीजिये 'क' पार्टी को २००, 'घ' को ६००, 'ग' का ३००, 'ग' को १५० और 'ङ' को ५० मत मिले। उनकी मता की संख्या में १० (कोटा) का भाग देने पर प्रतिनिधियों की संख्या निकल आयी—अर्थात् 'क' के २० प्रतिनिधि, 'घ' के ४० प्रतिनिधि, 'ग' के ३०, 'ग' के १५ और 'ङ' के ५ प्रतिनिधि मसद् में बैठेंगे। कभी-कभी 'कोटा' से पार्टी को मिले मतों की संख्या में भाग देने के उपरांत कुछ संख्या बच रहती है—जैसे १० कोटा है और किसी दल को ६६ मत मिले। ऐसी अवस्था में ६ सीटों के उपरांत ६ मत बच रहे तो उसके लिए पहले से कुछ निश्चित व्यवस्था कर भी जाती है। एक व्यवस्था यह हो सकती है कि जिस दल के मत 'कोटा' के आगे हैं अधिक मत गणना में छोड़ रहे हों (जैसे १० में ६) ता उस एक सीट और दे दी जाय। दूसरी व्यवस्था यह है कि बहुसंख्यक दल को एक अतिरिक्त सीट दे दी जाय। इससे प्रत्येक अल्पसंख्यक दल या वर्ग को संख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व मिल जाता है।

## एकल सक्रमणीय मत प्रणाली

मानुपातिक प्रतिनिधित्व की इस प्रणाली को आठे प्रणाली, वरीय-प्रणाली (Preferential System), हेयर प्रणाली (Hare System) आदि अनेक नामों से पुकारा जाता है, तथापि इसका सर्वाधिक लाक्षणिक नाम एकल सक्रमणीय मत प्रणाली (Single Transferable Vote System) है। यद्यपि इसका निर्धारित नाम है पर प्रणाली टॉमस हेयर ने १८५१ में प्रस्तुत की थी। १९११ (19100) में इसे लागू करने में काम दिया। 'कोटा' निकालने की विधि इस प्रकार की है। मतों का मत आठे ने सबसे पहले १८५५ में इस विधि की योजना रखी थी।

इस योजना के अन्तर्गत देश की बहु-सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों में बांट दिया जाता है। प्रत्येक क्षेत्र में, टॉमस हेयर के अनुसार, कम-से-कम तीन और अधिक से अधिक १५ सदस्य चुने जाने चाहियें। प्रत्येक मतदाता को एक मतपत्र मिलेगा जिस पर उसे उतने सदस्यों के आगे १, २, ३, ४ के क्रम में अपनी पसंद अंकित करनी होगी जितने प्रतिनिधि उस क्षेत्र से चुने जाने हैं। जैसे आठ उम्मीदवार हैं और चार चुने जाने हैं तो यह चार व्यक्तियों के आगे १, २, ३, ४ के क्रम में अपनी पसंद अंकित करेगा। वह चाहे तो सिर्फ एक को ही 'प्रथम वरीयता का मत दे दे और शेष छोड़ दे, लेकिन ऐसी अवस्था में उसका मतपत्र द्वितीय या तृतीय गणना के योग्य नहीं रहता। निर्वाचित होने के लिए मतों की एक निश्चित संख्या (Quota) प्राप्त करनी होती है जिसके निर्धारण का नियम निम्नांकित है

$$\text{'कोटा' (Quota)} = \frac{\text{कुल दाले गये वैध मत}}{\text{निर्वाचित होने वाले प्रतिनिधियों की संख्या} + 1} + 1$$

मतदान के पश्चात् मतपत्रों को सबसे पहले प्रथम वरीयता (First Preference) के अनुसार छाँटा और गिना जाता है। जो उम्मीदवार निर्धारित संख्या में मतों (कोटा) को प्राप्त कर लेता है या उससे अधिक संख्या में प्रथम वरीयता के मत प्राप्त कर लेता है उसे निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। जो निर्धारित संख्या से अधिक वोट प्राप्त करता है उसके अतिरिक्त वोट दूसरी पसंद के उम्मीदवारों में बाँट दिये जाते हैं। यदि इस प्रकार सारी सीटें भर जाती हैं तो आगे गणना नहीं करनी पड़नी अर्थात् 'अधिकांश मत पाने वाले का नाम हटाकर उसके मत दूसरी पसंद के उम्मीदवार में बाँट दिये जाते हैं। यह सिलसिला तब तक चलता रहता है जब तक कि रिक्त स्थानों का पूर्ति नहीं हो जाता। जागामी पन्थ पर सारी कारवाई का एक उदाहरण प्रस्तुत है

$$\text{कुल मत} = 2524 \quad \text{कुल वैध मत} = 2500 \quad \text{निर्वाचित होने वाले प्रतिनिधि} = 4$$

$$\text{कोटा} = \frac{2500}{4+1} + 1 = 501 \quad (\text{जो मत निर्वाचित})$$

घोषित होने के नियम उम्मीदवार को प्राप्त करने आवश्यक हैं)

अमीनिस्टारों के नाम	द्वितीय गणना		तृतीय गणना		चौथी गणना		पांचवीं गणना		छठी गणना		अंतिम परिणाम
	अतिरिक्त मत	परिणाम	अतिरिक्त मत	परिणाम	अतिरिक्त मत	परिणाम	अतिरिक्त मत	परिणाम	अतिरिक्त मत	परिणाम	
रामनाथ	१००	२०१	२०१	२०१	२०१	२०१	२०१	२०१	२०१	२०१	निर्वाचित
रामनाथ	२२०	२२६	२२६	२२६	२२६	२२६	२२६	२२६	२२६	२२६	निर्वाचित
बनाराम	१००	३२०	३२०	३२०	३२०	३२०	३२०	३२०	३२०	३२०	निर्वाचित
अमनिलाल	१२०	३५०	३५०	३५०	३५०	३५०	३५०	३५०	३५०	३५०	निर्वाचित
पुस्तक त्रिदिव	१००	१००	१००	१००	१००	१००	१००	१००	१००	१००	निर्वाचित
कहैया लाल	१२०	१२०	१२०	१२०	१२०	१२०	१२०	१२०	१२०	१२०	निर्वाचित
मन्मथ लाल	२२०	२७०	२७०	२७०	२७०	२७०	२७०	२७०	२७०	२७०	निर्वाचित
पीटर	१००	२१०	२१०	२१०	२१०	२१०	२१०	२१०	२१०	२१०	निर्वाचित
बराबर बोट			५	५		५	५	५	५	५	२८
कुल योग	२५००	—	२५००	—	—	२५००	—	२५००	—	२५००	

यहाँ एक बात ध्यान देना योग्य है कि द्वितीय, तृतीय गणना में कौन से अतिरिक्त वोट लिए जाएंगे ? उदाहरण के लिए, रामनाथ के कौन से ११ वोट दूसरी पसंद के बाँटे जाएंगे ? इसका निणय रामनाथ के कुल ६०० वोटों की दूसरी पसंद का औसत (Average) निकाल कर किया जायेगा ।

इससे प्रत्येक वक्ता को अपनी संख्यानुसार प्रतिनिधित्व मिल जाता है, इसीलिए इसे 'आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली' कहते हैं । मतों को हस्तान्तरित करने की व्यवस्था होने के कारण यह "सक्रमणीय प्रणाली" कहलाती है और चूँकि प्रत्येक मतदाता को केवल एक मत पत्र मिलता है इसलिए यह "एकल सक्रमणीय मत पद्धति" (Single Transferable Vote System) कहलाती है ।

### आनुपातिक प्रतिनिधित्व के गुण व दोष

आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली में अल्पसंख्यकों को समुचित प्रतिनिधित्व मिल जाता है, कोई मत व्यर्थ नहीं जाता तथा बहुमत की निरंकुशता का भय नहीं रहता । मिल, रेन्जे म्योर तथा कोय इसके प्रबल समर्थक हैं । कोय ने इस प्रणाली के निम्नांकित चार गुण बताये हैं

(१) इससे लोक सभा में विभिन्न दलों के प्रतिनिधियों की संख्या उनकी स्थिति के अनुसार होगी ।

(२) इसमें मतदाताओं को अधिक स्वतन्त्रता अनुभव होती है क्योंकि एक सदस्यीय निर्वाचन प्रणाली में कई बार ऐसा होता है कि जो उम्मीदवार खड़े होते हैं उनमें से किसी को मतदाता चुनना नहीं चाहता परन्तु उसके पास उसे चुनने के सिवाय कोई चारा नहीं होता ।

(३) इससे निष्पक्ष और चरित्रवान् व्यक्तियों को चुनना अधिक सरल होता है ।

(४) इसके अपनाने से भर-दलीय मतदाताओं का महत्त्व कम हो जाता है, जो चुनाव के परिणामों को अत्यधिक प्रभावित करते हैं ।<sup>६</sup>

हैनेट के अनुसार इस प्रणाली से दलीय एकाधिकार (Party monopoly) समाप्त हो जाता है, नेतृत्व के विकास में सहायता मिलती है, शासन में स्थायित्व आता है और चुनाव में धोखाधड़ी नहीं चल पाती ।<sup>७</sup>

मिल का मत है कि इससे विधान सभाओं का बौद्धिक व नैतिक स्तर ऊँचा होगा क्योंकि बुद्धिजीवी बिना राजनीतिक दलों के समर्थन के चुनाव में खड़े हो सकेंगे और दल भी सोचसमझकर बुद्धिमान, प्रतिभावान और चरित्रवान नागरिक खड़े करेंगे ।

कामर्स ने इसका यह बहुत बड़ा गुण बताया है कि इसमें 'गरीमण्डरिंग' करना यर्पान ऐसे चुनाव क्षेत्र बनाना जिसमें अपने दल को लाभ और दूसरे को हानि हो,

सम्भव नहीं है।

अतः, एक्टन के शब्दों में 'यह प्रणाली पूर्णतः जनतांत्रिक है, क्योंकि इसमें मतपत्र व्यर्थ नहीं जाते और अधिकतर मतदाताओं को प्रतिनिधित्व मिल जाता है।'

आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आलोचकों में डायसी, लास्की, फाइनर आदि मुख्य हैं। इस प्रणाली के विरुद्ध सबसे बड़ा आरोप यह है कि यह एक क्लिष्ट और कठिन प्रक्रिया है। डायसी लिखता है कि "जितनी अधिक जटिल निर्वाचन प्रणालि होगी उतना ही अधिक मतदाता राजनीतिक दलों के चंगुल में फँसेगा।"

दूसरे, इससे देश में अनेक छोटे-छोटे दल बन जायेंगे जो परस्पर एक-दूसरे को लाभ पहुँचाने का प्रयत्न करेंगे जिससे राष्ट्रीय हितों को हानि पहुँचेगी तथा दलगत समूहों को पथक हाँकर संगठन बनाने की प्रेरणा मिलेगी (डायसी)।

तीसरे, एक अच्छी शासन व्यवस्था के लिये यह जरूरी नहीं होता कि उसमें देश में प्रचलित सभी विचारों को प्रतिनिधित्व मिले। ऐसा करने से शासन की नीति को निर्धारित करना कठिन होगा, अतः शासन में केवल प्रमुख विचारों का प्रतिनिधित्व होना चाहिए। "आनुपातिक प्रतिनिधित्व", लास्की के विचार से "जनमत को छिड़क करके उसका नाश कर देता है, जो कि सभात्मक सरकार के लिए घातक है।" इसमें सरकारी नीति निर्माण में सौदेबाजी होगी और शासन संचालन निश्चित सिद्धांतों के अनुसार नहीं होगा।

चौथे, इस प्रणाली को अपनाने से उपनिर्वाचन नहीं हो सकते, क्योंकि उप-निर्वाचन (Bye election) में साधारणतः एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र निर्मित करना पड़ेगा तथा यह निश्चित करना कठिन होगा कि उपचुनाव में पुराने निर्वाचन क्षेत्र के किस भाग के मतदाता बांट दें।

पाँचवें, निर्वाचन क्षेत्रों के विस्तार होने के कारण, फाइनर के अनुसार, मतदाताओं तथा प्रतिनिधियों में निकट सम्पर्क नहीं रहेगा।

छठे, सिंथेटिक के कथनानुसार, इससे संसद के सदस्यों में भ्रष्टाचार बढ़ेगा। कानून का निर्माण राष्ट्रीय हितों की अपेक्षा वर्गीय हितों को ध्यान में रखकर होगा और विधान निर्माण में वह बुराई आ जायगी जिसे अमरीका में 'लाय रोलिंग' या 'पोर' बरत व्यवस्थापन' कहते हैं।

सातवें, चुनाव की प्रणाली साधारण मतदाताओं की समझ में ठीक से नहीं आयेगी, इससे परिणामों में गड़बड़ होगी।

निष्कर्ष

आनुपातिक प्रतिनिधित्व पर लगाये गये इन आरोपों का रॉबर्ट स्पेंसर, हम्फ्रीज, कोष आदि विद्वानों ने उत्तर देने का प्रयत्न किया है, परन्तु ये अधिक सफल नहीं हुए हैं। दूसरे महायुद्ध के पश्चात् फ्रांस, इटली, आस्ट्रेलिया आदि देशों में इस प्रणाली का

ज्ञान किया गया तथा स्विट्जरलैण्ड में तो अभी तक इसी के अनुसार चुनाव होते हैं, परन्तु अपने गुणों के बावजूद इसके परिणाम आशाजनक नहीं रहे। लास्की की यह आलोचना खरी उतरी कि इस प्रणाली से छोटे छोटे दलों का जन्म होता है, संसद व देश में बिकेन्द्रोन्मुखी प्रवृत्तियाँ बनती हैं, कार्यपालिका की शक्ति क्षीण होती है तथा सरकार सिद्धान्तहीन नीति पर चलने के लिए विवश होती है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व के समर्थक वे ही हो सकते हैं जो राज्य की उन्नीसवीं शताब्दी के दृष्टिकोण से देखते हैं। आधुनिक युग में इस पद्धति से निर्वाचित संसद शक्तिहीन और मात्र बाह्य विवाद वाली संस्था होगी। अतः इन प्रणाली के समर्थन या विरोध के पीछे एक सम्पूर्ण राजनीतिक दृष्टिकोण छिपा हुआ दिखायी देता है।

### प्रत्यक्ष विधायन (Direct Legislation)

जब हमने देखा कि प्रतिनिधित्व की बहुत सी प्रणालियाँ हैं। चूँकि आधुनिक जनतन्त्र 'प्रतिनिध्यात्मक जनतन्त्र' (Representative Democracy) है, इसलिये प्रतिनिधित्व की किसी-न-किसी प्रणाली को प्रत्येक जनतान्त्रिक देश में अपनाया जाता है। लेकिन 'प्रतिनिध्यात्मक जनतन्त्र' ही सच्चा जनतन्त्र है, इसे बहुत से लोग नहीं मानते। जैसा पहले सिद्धा जा चुका है, एक बग का विचार है कि 'प्रतिनिधित्व एक आवेश है' अतः प्रतिनिधियों को मतदाताओं की इच्छाएँ पूरी करनी चाहियें। दूसरे बग का मत है कि मतदाता प्रतिनिधि को इसलिये चुनता है कि वह उसे शासन कार्यों के लिये योग्य समझता है। उसे (मतदाता को) शासकीय नीतियों के विषय में मत व्यक्त करने का अधिकार है, उनके छिद्रा-वेधन का नहीं। उसे यह आग्रह नहीं करना चाहिये कि प्रतिनिधि उसकी प्रत्येक बात माने। लेकिन जनतन्त्र की मूल भावना है कि 'सभी व्यक्ति समान हैं' और सभी 'शासन के भाग्य' हैं। सम्पूर्ण शक्ति का मुख्य स्रोत जनता है, वह जिस भाँति चाहे अपनी सत्ता का प्रयोग कर सकती है। इन विचारों को मानने वाले प्रत्यक्ष विधायन या विधि निर्माण के समर्थक हैं।

प्रत्यक्ष विधि-निर्माण की माँग का एक अन्य कारण यह भी है कि अनेक बार लोग विधानपालिका द्वारा पारित कानूनों से संतुष्ट नहीं होते। वे स्वयं शासन सम्बन्धी मामलों की छानबीन तथा अपनी इच्छा से बिना किसी बाहरी हस्तक्षेप के कानून बनाना चाहते हैं। बाहरी हस्तक्षेप का अर्थ है, जाँच आयोग, आर्थिक परिषद, परामर्श समितियों आदि का प्रभाव जिनसे विधानपालिकाएँ बची रहती हैं। प्रत्यक्ष विधायन के समर्थकों के अनुसार आज की विधानपालिकाएँ उन्नीसवीं सदी की विधानपालिकाओं से बिल्कुल भिन्न हैं। वे दसगठ राजनीति में इतनी फँसी हुई हैं कि जनतन्त्र 'दसतन्त्र' बन गया है और व्यक्ति के प्रतिनिधित्व की बात लगभग नष्ट हो चुकी है।

## प्रत्यक्ष विधायन के उपकरण

### (Methods of Direct Legislation)

स्विट्जरलैण्ड के छ राज्यो (कैण्टनो) मे प्रत्यक्ष विधायन की व्यवस्था है। वहाँ प्रतिवर्ष समस्त वयस्क नागरिक कम-से-कम एक बार (अप्रैल के अन्तिम रविवार को) निश्चित स्थान पर इकट्ठे होकर वष भर के लिये स्वयं कानून बनाते हैं और शासनाधिकारियों की नियुक्ति करते हैं। इन सभाओं को लैण्डसीजमेण्डे (Landsgemeinde) कहा जाता है। लेकिन जनसंख्या के आधिक्य के कारण अन्य देशों में ऐसी सभा को बुलाना मुश्किल ही नहीं, असंभव है। स्वयं स्विट्जरलैण्ड के अन्य राज्यों में जहाँ जनसंख्या अधिक है, ऐसी जनसभायें संगठित नहीं होती। उन राज्यों में कुछ अन्य महत्वपूर्ण साधनों को अपनाकर जनता का विधि-निर्माण पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण स्थापित किया गया है। इन्हें ही हम प्रत्यक्ष विधि-निर्माण या प्रत्यक्ष जनतन्त्र के साधन, उपकरण या पद्धतियाँ कहते हैं।

(१) लोक निर्णय या जनमत संग्रह (Referendum)—प्रा मुनरो के अनुसार लोक-निर्णय या लोकसम्मति 'वह पद्धति है जिसके अन्तर्गत विधानपालिका द्वारा पास किया हुआ कोई विधेयक उस समय तक रोक रखा जाता है, जब तक कि उस पर जनता की राय न 'ना' की जाय अथवा जनता उसका अनुमोदन न कर दे।' इसका अभिप्राय यह है कि कोई भी कानून उस समय तक लागू नहीं हो सकता जब तक कि जनता का बहुमत उसका समर्थन न करे। जनता की स्वीकृति प्राप्त न होने पर कानून को रद्द समझा जाता है।

लोक निर्णय दो प्रकार का होता है—अनिवार्य और वैकल्पिक। अनिवार्य लोक निर्णय के अनुसार कोई भी प्रस्तावित विधेयक उस समय तक कानून का रूप ग्रहण नहीं कर सकता जब तक कि जनता का बहुमत उसका अनुमोदन न कर दे। वैकल्पिक (जिसे ऐच्छिक लोक निर्णय भी कहते हैं) से अभिप्राय यह है कि सभी कानून जनता की स्वीकृति के लिये नहीं भेजे जाते। केवल उन्हीं कानूनों को जनमत संग्रह के लिये भेजा जाता है, जिन्हें मतदाताओं की एक निश्चित संख्या चाहती है। उदाहरण के लिये, स्विट्जरलैण्ड में सब द्वारा बनाये गये साधारण कानूनों के लिये वैकल्पिक या ऐच्छिक लोक-निर्णय का प्रयोग होता है। वहाँ पर जनमत संग्रह तभी कराया जाता है जब कि कम-से-कम तीस हजार मतदाता या आठ कैण्टन उसके लिये प्रापना करें। लेकिन संविधान में संशोधन के लिये वहाँ अनिवार्य लोक निर्णय का प्रयोग होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों में भी लोक-निर्णय की प्रथा है, परन्तु संघीय विधान में इसकी कोई व्यवस्था नहीं है।

(२) उपक्रम (Initiative)—मुनरो के अनुसार उपक्रम (इसे आरम्भक या प्रस्तावन भी कहते हैं) वह व्यवस्था है जिसके अन्तर्गत मतदाताओं की एक निश्चित संख्या किसी भी कानून की कल्पना तयार करके यह माँग कर सकती है कि वह कानून या तो विधानपालिका द्वारा पारित कर दिया जाये अथवा एक सामान्य या

लागू किया गया तथा स्विट्जरलैंड में तो अभी तक इसी के अनुसार चुनाव होते हैं, परंतु अपने गुणों के बावजूद इसके परिणाम आशाजनक नहीं रहे। तास्की की यह आलोचना खरी उतरी कि इस प्रणाली से छोटे छोटे वर्गों का जन्म होता है, सदैव देश में विकेंद्रित-मुखी प्रवृत्तियाँ पनपती हैं, कार्यपालिका की शक्ति क्षीण होती है तथा सरकार सिद्धान्तहीन नीति पर चलने के लिए विवश होती है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व के समर्थक वे ही हो सकते हैं जो राज्य को उन्नीसवीं शताब्दी के दृष्टिकोण से देखते हैं। आधुनिक युग में इस पद्धति से निर्वाचित सदैव शक्तिहीन और मात्र बाह्य विबाध वाली संस्था होगी। अतः इन प्रणाली के समर्थन या विरोध के पीछे एक सम्पूर्ण राजनीतिक दृष्टिकोण छिपा हुआ दिखायी देता है।

### प्रत्यक्ष विधायन (Direct Legislation)

अभी हमने देखा कि प्रतिनिधित्व की बहुत सी प्रणालियाँ हैं। चूँकि आधुनिक जनतन्त्र 'प्रतिनिध्यात्मक जनतन्त्र' (Representative Democracy) है, इसलिये प्रतिनिधित्व की किसी-न-किसी प्रणाली को प्रत्येक जनतान्त्रिक देश में अपनाया जाता है। लेकिन 'प्रतिनिध्यात्मक जनतन्त्र' ही सच्चा जनतन्त्र है, इसे बहुत से लोग नहीं मानते। जैसा पहले लिखा जा चुका है, एक वर्ग का विचार है कि 'प्रतिनिधित्व एक आवेश है' अतः प्रतिनिधियों को मतदाताओं की इच्छाएँ पूरी करनी चाहियें। दूसरे वर्ग का मत है कि मतदाता प्रतिनिधि को इसलिये चुनता है कि वह उसे शासन कार्यों के लिये योग्य समझता है। उसे (मतदाता को) शासकीय नीतियों के विषय में मत व्यक्त करने का अधिकार है, उनके छिद्वा-वेधन का नहीं। उसे यह आग्रह नहीं करना चाहिये कि प्रतिनिधि उसकी प्रत्येक बात माने। लेकिन जनतन्त्र की मूल भावना है कि 'सभी व्यक्ति समान हैं' और सभी 'शासन के योग्य' हैं। सम्पूर्ण शक्ति का मुख्य स्रोत जनता है, वह जिस भाँति चाहे अपनी सत्ता का प्रयोग कर सकती है। इन विचारों की मानने वाले प्रत्यक्ष विधायन या विधि निर्माण के समर्थक हैं।

प्रत्यक्ष विधि निर्माण की भाँति का एक अन्य कारण यह भी है कि अनेक बार लोग विधानपालिका द्वारा पारित कानूनों से सन्तुष्ट नहीं होते। वे स्वयं शासन-सम्बन्धी मामलों की छानबीन तथा अपनी इच्छा से बिना किसी बाहरी हस्तक्षेप के कानून बनाना चाहते हैं। बाहरी हस्तक्षेप का अर्थ है, जैसे आयोग, आर्थिक परिषद, परामर्श समितियों आदि का प्रभाव जिनसे विधानपालिकाएँ बची रहती हैं। प्रत्यक्ष विधायन के समर्थकों के अनुसार आज की विधानपालिकाएँ उन्नीसवीं सदी की विधानपालिकाओं से बिल्कुल भिन्न हैं। वे दसमत्त राजनीति में इतनी फँसी हुई हैं कि जनतन्त्र 'दसतन्त्र' बन गया है और व्यक्ति के प्रतिनिधित्व की बात सम्भव नष्ट हो चुकी है।



## प्रत्यक्ष विधायन के उपकरण (Methods of Direct Legislation)

स्विट्जरलैण्ड के छ राज्यो (कॅण्टनो) मे प्रत्यक्ष विधायन की व्यवस्था है। वहाँ प्रतिवर्ष समस्त वयस्क नागरिक कम-से-कम एक बार (अप्रैल के अन्तिम रविवार को) निश्चित स्थान पर इकट्ठे होकर वष भर के लिये स्वयं कानून बनाते हैं और शासनाधिकारियों की नियुक्ति करते हैं। इन सभाओं को लैण्ड्सीजमेन्डे (Landsgemeinde) कहा जाता है। लेकिन जनसंख्या के आधिक्य के कारण अन्य देशों में ऐसी सभा को चलाना मुश्किल ही नहीं, असंभव है। स्वयं स्विट्जरलैण्ड के अन्य राज्यों में जहाँ जनसंख्या अधिक है, ऐसी जनसभायें संगठित नहीं होतीं। उन राज्यों में कुछ अन्य महत्वपूर्ण साधनों को अपनाकर जनता का विधि निर्माण पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण स्थापित किया गया है। इन्हें ही हम प्रत्यक्ष विधि-निर्माण या प्रत्यक्ष जनतन्त्र के साधन, उपकरण या पद्धतियाँ कहते हैं।

(१) लोक निणय या जनमत सग्रह (Referendum)—प्रा मुनरो के अनुसार लोक-निणय या लोकसम्मति 'वह पद्धति है जिसके अन्तर्गत विधानपालिका द्वारा पास किया हुआ कोई विधेयक उस समय तक रोका जाता है, जब तक कि उस पर जनता की राय न राग ली जाय अथवा जनता उसका अनुमोदन न कर दे।' इसका अभिप्राय यह है कि कोई भी कानून उस समय तक लागू नहीं हो सकता जब तक कि जनता का बहुमत उसका समर्थन न करे। जनता की स्वीकृति प्राप्त न होने पर कानून को रद्द समझा जाता है।

लोक निणय दो प्रकार का होता है—अनिवाय और वकल्पिक। अनिवाय लोक निणय के अनुसार कोई भी प्रस्तावित विधेयक उस समय तक कानून का रूप ग्रहण नहीं कर सकता जब तक कि जनता का बहुमत उसका अनुमोदन न कर दे। वकल्पिक (जिसे ऐच्छिक लोक-निणय भी कहते हैं) से अभिप्राय यह है कि सभी कानून जनता की स्वीकृति के लिये नहीं भेजे जाते। केवल उन्हीं कानूनों को जनमत-सग्रह के लिये भेजा जाता है, जिन्हें मतदाताओं की एक निश्चित संख्या चाहती है। उदाहरण के लिये, स्विट्जरलैण्ड में सब द्वारा बनाये गये साधारण कानूनों के लिये वकल्पिक या ऐच्छिक लोक-निणय का प्रयोग होता है। वहाँ पर जनमत सग्रह तभी कराया जाता है जब कि कम-से-कम तीस हजार मतदाता या आठ कॅण्टन उसके लिये प्रायता करें। लेकिन सबिधान में सन्तोघन के लिये वहाँ अनिवाय लोक निणय का प्रयोग होता है। संयुक्त राज्य अमरीका के कुछ राज्यों में भी लोक निणय की प्रथा है, परन्तु सपीय विधान में इसकी कोई व्यवस्था नहीं है।

(२) उपक्रम (Initiative)—मुनरो के अनुसार उपक्रम (इस आरम्भक या प्रस्तावन भी कहते हैं) वह व्यवस्था है जिसके अन्तर्गत मतदाताओं की एक निश्चित संख्या किसी भी कानून की रूपरेखा तैयार करके यह माँग कर सकती है कि वह कानून या तो विधानपालिका द्वारा पारित कर दिया जाये अथवा एक सामान्य या

या विशेष निर्वाचन के समय उस पर जनता का मत लिया जाय। यदि जनता का बहुमत उसे स्वीकार कर लेता है तो वह कानून बन जाता है चाहे विधानपालिका उसके विरुद्ध ही क्यों न हो। संक्षेप में, उपक्रम द्वारा जनता अपनी इच्छानुसार संविधान में संशोधन या साधारण कानून बनाने में पहल करती है और विधानमण्डल को उस पर आवश्यक कार्रवाई करनी पड़ती है। इसकी सबसे बड़ी विशेषता यह है कि जो कानून विधानपालिका द्वारा रद्द कर दिये जाते हैं, उन्हें उपक्रम द्वारा लागू किया जा सकता है।

उपक्रम दो प्रकार का होता है—निश्चित (Formulated) और अनिश्चित। जब जनता स्वयं विधेयक का पूर्ण प्रारूप बनाकर विधानमण्डल में प्रस्तुत करती है तो वह निश्चित आरम्भक या उपक्रम कहलाता है। अनिश्चित उपक्रम के अंतर्गत जनता केवल विधेयक सम्बंधी सुझाव रखती है। निश्चित उपक्रम के अंतर्गत विधेयक उसी रूप में जनता का मत जानने के लिये पेश किया जाता है, लेकिन अनिश्चित उपक्रम के अधीन विधानपालिका जनता के सुझावों के अनुसार एक विधेयक बनाकर उसे मतदान के लिये प्रस्तुत करती है।

स्विट्जरलैण्ड में दोनों प्रकार के प्रस्तावन की व्यवस्था है। केवल एक कण्टन, जिनेवा, को छोड़कर जहाँ सिफ साविधानिक संशोधन के लिये ही उपक्रम का प्रयोग होता है, अन्य सभी कण्टनों में साविधानिक और साधारण दोनों प्रकार के कानूनों के लिये उपक्रम की व्यवस्था है। उपक्रम के लिये कम से कम पचास हजार मतदाताओं के हस्ताक्षर से युक्त प्राथना-पत्र की आवश्यकता होती है। संघीय शासन में साधारण कानूनों के लिये इसकी व्यवस्था नहीं है। लोक नियम और उपक्रम एक दूसरे के दूरक हैं। पहला नकारात्मक (Negative) है तो दूसरा सकारात्मक (Positive)। “लोक नियम निमित्त विधि के दोषों को दूर करता है, तो उपक्रम विधि न बनाने के दोषों को।”<sup>9</sup>

(३) प्रत्यावर्त्तन (Recall)—प्रत्यावर्त्तन और मतगणना (Plebiscite) के द्वारा कोई विधि नहीं बनायी जाती, लेकिन फिर भी इन साधनों से जनता विधि निर्माण पर अपना प्रत्यक्ष प्रभाव रखती है, इसलिये इनका उल्लेख करना भी आवश्यक है। ये दोनों वस्तुतः प्रत्यक्ष जनतन्त्र के साधन हैं। जब मतदाता अपने प्रतिनिधियों के आचरण से सन्तुष्ट नहीं होते तो वे उन्हें वापस बुलाकर उनके स्थान पर दूसरे प्रतिनिधि भेज देते हैं। इस पद्धति को प्रत्यावर्त्तन कहते हैं। प्रत्यावर्त्तन के प्रस्ताव पर जनता की राय ली जाती है और यदि जनता उसे बहुमत से स्वीकार कर ले तो सम्बंधित प्रतिनिधि या अधिकारी को पदच्युत कर दिया जाता है। सोवियत संघ तथा अमेरिका के ओरेगन आदि कुछ राज्यों में प्रत्यावर्त्तन की व्यवस्था है। स्विट्जरलैण्ड में इसे नहीं अपनाया गया है।

(४) मत-गणना (Plebiscite)—मतगणना का अर्थ है किसी महत्वपूर्ण

सावजनिक प्रश्न को जनता के सम्मुख प्रस्तुत करके उस पर जनता की राय लेना। जनता प्रत्यक्ष रूप से मत देकर अपनी राय प्रगट करती है। मतगणना केवल राजनीतिक महत्त्व के प्रश्नों पर ली जाती है, साधारण कानूनों पर नहीं। भारत के विभाजन के बाद जूनागढ़ रियासत में मतगणना कराकर यह जानने की कोशिश की गयी थी कि उसे भारत में मिलाया जाय या पाकिस्तान में।

उपयुक्त साधनों से विधायन पर जनता का प्रत्यक्ष नियन्त्रण स्थापित हो जाता है जिससे सच्चे जनतन्त्र की स्थापना होती है, अतः इसे प्रत्यक्ष जनतन्त्र के उपकरण भी कहा जाता है।

### प्रत्यक्ष विधायन के गुण

(१) प्रतिनिधियों और मतदाताओं में निकटतम सम्पर्क—प्रत्यक्ष विधि निर्माण का सबसे बड़ा लाभ यह है कि इसमें निर्वाचकों और निर्वाचितों के मध्य दूरी नहीं होती। भारत में तो जनप्रतिनिधि पाँच वर्ष में केवल एक बार घोट भागन के समय ही अपने मतदाताओं से मिलते हैं।

(२) विधानपालिका की स्वेच्छाचारिता पर रोक—उपयुक्त साधनों से विधायिका की स्वेच्छाचारिता पर अकुशल सगता है और कानून जन भावनाओं के अनुकूल बनते हैं शासका की हठ के अनुकूल नहीं।

(३) जनता वास्तविक सम्प्रभु—प्रत्यक्ष विधायन की व्यवस्था में सम्प्रभुता वास्तविक रूप से जनता के हाथ में रहती है और वही स्वयं इसका प्रयोग भी करती है। काइस के अनुसार "यह व्यवहार में प्रयुक्त सावजनिक प्रभुता का सबसे अधिक स्वाभाविक, महत्वपूर्ण और सर्वाधिक प्रत्यक्ष स्वरूप है।"

(४) राजनीतिक शिक्षा की दृष्टि से उत्तम—इस पद्धति में जनता को राजनीतिक शिक्षण प्राप्त होता है, जो उसे अधिकारों की प्राप्ति में सहायता देता है। बॉन्जोर (Bonjour) लिखता है कि "यह नरबय ही व्यक्तिगत निर्वाचकों की राजनीतिक शिक्षा में दृष्टि करती है और उपक्रम से सम्मिलित होने के कारण क्रांति के विरुद्ध वास्तविक सुरक्षा प्रदान करती है।"

(५) उत्तरदायित्व का विकास—इससे नागरिकों में उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है। सोम विफलताओं के लिये सरकार को ही ज़ायदा दोष नहीं देते। कानूनों की नैतिक शक्ति प्राप्त होती है और कानूनों का पालन करना जनता अपना परम कर्तव्य समझती है जिसके फलस्वरूप देश में अचान्तोच व्याप्त होने का भय नहीं था और शक्ति की माँग से छुट्टी मिल जाती है।

(६) दमनशील के दोषों से मुक्त—जब किसी विधेयक को जनता स्वयं ही रख सकती है अथवा उसे नागू किया जाय या नहीं किया जाय इस पर नियम दे सकती है तो दमनशील की राजनीति का महारब कम हो जाता है। राजनीतिक दल अधिक उत्तरदायित्वपूर्ण रूप से आचरण करने लगते हैं क्योंकि उन्हें अपने वादों को पूरे करने का अपना जनता के विरोध का भय बना रहता है। काइस लिखता है कि यह व्यवस्था



सावजनिक प्रश्न को जनता के सम्मुख प्रस्तुत करके उस पर जनता की राय लेना। जनता प्रत्यक्ष रूप से मत देकर अपनी राय प्रगट करती है। मतगणना केवल राजनीतिक महत्त्व के प्रश्नों पर ली जाती है, साधारण कानूनों पर नहीं। भारत के विभाजन के बाद जूनागढ़ रियासत में मतगणना कराकर यह जानने की कोशिश की गयी थी कि उसे भारत में मिलाया जाय या पाकिस्तान में।

उपर्युक्त साधनों से विधायन पर जनता का प्रत्यक्ष नियंत्रण स्थापित हो जाता है जिससे सच्चे जनतन्त्र की स्थापना होती है, अतः इन्हें प्रत्यक्ष जनतन्त्र के उपकरण भी कहा जाता है।

### प्रत्यक्ष विधायन के गुण

(१) प्रतिनिधियों और मतदाताओं में निकटतम सम्पर्क—प्रत्यक्ष विधि निर्माण का सबसे बड़ा लाभ यह है कि इसमें निर्वाचकों और निर्वाचितों के मध्य दूरी नहीं होती। भारत में तो जनप्रतिनिधि पाँच वर्ष में केवल एक बार वोट मागने के समय ही अपने मतदाताओं से मिलते हैं।

(२) विधानपालिका की स्वेच्छाचारिता पर रोक—उपर्युक्त साधनों से विधायिका की स्वेच्छाचारिता पर अकुश लगता है और कानून जन भावनाओं के अनुकूल बनते हैं शासकों की हठ के अनुकूल नहीं।

(३) जनता वास्तविक सम्प्रभु—प्रत्यक्ष विधायन की व्यवस्था में सम्प्रभुता वास्तविक रूप से जनता के हाथ में रहती है और वही स्वयं इसका प्रयोग भी करती है। आइस के अनुसार “यह व्यवहार में प्रयुक्त सावजनिक प्रभुता का सबसे अधिक स्वाभाविक, महत्त्वपूर्ण और सर्वाधिक प्रत्यक्ष स्वरूप है।”

(४) राजनीतिक शिक्षा की दृष्टि से उत्तम—इस पद्धति में जनता को राजनीतिक गिणन प्राप्त होता है, जो उसे अधिकारों की प्राप्ति में सहायता देता है। बॉजोर (Boujour) लिखता है कि “यह नरस्य ही व्यक्तिगत निर्वाचकों की राजनीतिक शिक्षा में वृद्धि करती है और उपक्रम से सतम्न होने के कारण कान्ति के विशद वास्तविक सुरक्षा प्रदान करती है।”

(५) उत्तरदायित्व का विकास—इससे नागरिकों में उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है। लोक विफलताओं के लिये सरकार को ही साथ दोष नहीं देते। कानूनों को नैतिक शक्ति प्राप्त होती है और कानूनों का पालन करना जनता अपना परम कर्तव्य समझती है जिसके फलस्वरूप देश में असन्तोष व्याप्त होने का अवसर नहीं आता और अन्ति की आशंका से छुट्टी मिल जाती है।

(६) जनसन्धी के दोषों से मुक्त—जब किसी विधेयक को जनता स्वयं ही रख सकती है तबवा उसे मागू किया जाय या नहीं किया जाय इस पर निषय दे सकती है तो जनसन्धी की राजनीति का महत्त्व कम हो जाता है। राजनीतिक दल अधिक उत्तरदायित्वपूर्ण ढंग से आचरण करने लगते हैं क्योंकि उन्हें अपने वायदे पूरे करने का अपना जनता के विरोध का भय बना रहता है। आइस लिखता है कि यह व्यवस्था

या विशेष निर्वाचन के समय उस पर जनता का मत लिया जाय। यदि जनता का बहुमत उसे स्वीकार कर लेता है तो वह कानून बन जाता है चाहे विधानपालिका उसके विरुद्ध ही क्यों न हो। संक्षेप में, उपक्रम द्वारा जनता अपनी इच्छानुसार संविधान में संशोधन या साधारण कानून बनाने में पहल करती है और विधानमण्डल को उस पर आवश्यक कार्रवाई करना पड़ती है। इसकी सबसे बड़ी विशेषता यह है कि जो कानून विधानपालिका द्वारा रद्द कर दिये जाते हैं, उन्हें उपक्रम द्वारा लागू किया जा सकता है।

उपक्रम दो प्रकार का होता है—निश्चित (Formulated) और अनिश्चित। जब जनता स्वयं विधेयक का पूर्ण प्रारूप बनाकर विधानमण्डल में प्रस्तुत करती है तो वह निश्चित आरम्भ या उपक्रम कहलाता है। अनिश्चित उपक्रम के अंतर्गत जनता केवल विधेयक सम्बंधी सुझाव रखती है। निश्चित उपक्रम के अन्तर्गत विधेयक उन्नीस रूप में जनता का मत जानने के लिये पेश किया जाता है, लेकिन अनिश्चित उपक्रम के अधीन विधानपालिका जनता के सुझावों के अनुसार एक विधेयक बनाकर उसे मतदान के लिये प्रस्तुत करती है।

स्विट्जरलैण्ड में दोनों प्रकार के प्रस्तावन की व्यवस्था है। केवल एक कण्टन, जिनेवा, को छोड़कर जहाँ सिफ साविधानिक संशोधन के लिये ही उपक्रम का प्रयोग होता है, अन्य सभी कण्टनों में साविधानिक और साधारण दोनों प्रकार के कानूनों के लिये उपक्रम की व्यवस्था है। उपक्रम के लिये कम से कम पचास हजार मतदाताओं के हस्ताक्षर से युक्त प्रार्थना पत्र की आवश्यकता होती है। संघीय शासन में साधारण कानूनों के लिये इसकी व्यवस्था नहीं है। लोक नियम और उपक्रम एक दूसरे के पूरक हैं। पहला नकारात्मक (Negative) है तो दूसरा सकारात्मक (Positive)। "लोक नियम निमित्त विधि के बोधों को दूर करता है, तो उपक्रम विधि न बनाने के बोधों को।"<sup>9</sup>

(३) प्रत्यावर्तन (Recall)—प्रत्यावर्तन और मतगणना (Plebiscite) के द्वारा कोई विधि नहीं बनायी जाती, लेकिन फिर भी इन साधनों से जनता विधि निर्माण पर अपना प्रत्यक्ष प्रभाव रखती है, इसलिये इनका उल्लेख करना भी आवश्यक है। ये दोनों वस्तुतः प्रत्यक्ष जनतन्त्र के साधन हैं। जब मतदाता अपने प्रतिनिधियों के आचरण से सन्तुष्ट नहीं होते तो वे उन्हें वापस बुलाकर उनके स्थान पर दूसरे प्रतिनिधि भेज देते हैं। इस पद्धति को प्रत्यावर्तन कहते हैं। प्रत्यावर्तन के प्रस्ताव पर जनता की राय ली जाती है और यदि जनता उसे बहुमत से स्वीकार कर ले तो सम्बंधित प्रतिनिधि या अधिनारी को पदच्युत कर दिया जाता है। सोवियत संघ तथा अमेरिका के सौरेगन आदि कुछ राज्यों में प्रत्यावर्तन की व्यवस्था है। स्विट्जरलैण्ड में इसे नहीं अपनाया गया है।

(४) मत-गणना (Plebiscite)—मतगणना का अर्थ है किसी महत्वपूर्ण

सावजनिक प्रश्न को जनता के सम्मुख प्रस्तुत करके उस पर जनता की राय लेना । जनता प्रत्यक्ष रूप से मत देकर अपनी राय प्रगट करती है । मतगणना केवल राजनीतिक महत्व के प्रश्नों पर ली जाती है, साधारण कानूनों पर नहीं । भारत के विभाजन के बाद जूनागढ़ रियासत में मतगणना कराकर यह जानने की कोशिश की गयी थी कि उसे भारत में मिलाया जाय या पाकिस्तान में ।

उपयुक्त साधनों से विधायन पर जनता का प्रत्यक्ष नियन्त्रण स्थापित हो जाता है जिससे सच्चे जनतन्त्र की स्थापना होती है, अतः इसे प्रत्यक्ष जनतन्त्र के उपकरण भी कहा जाता है ।

### प्रत्यक्ष विधायन के गुण

(१) प्रतिनिधियों और मतदाताओं में निकटतम सम्पर्क—प्रत्यक्ष विधि निर्माण का सबसे बड़ा लाभ यह है कि इसमें निर्वाचकों और निर्वाचितों के मध्य दूरी नहीं होती । भारत में तो जनप्रतिनिधि पाँच वर्ष में केवल एक बार वोट भागने के समय ही अपने मतदाताओं से मिलते हैं ।

(२) विधायिका की स्वेच्छाचारिता पर रोक—उपयुक्त साधनों से विधायिका की स्वेच्छाचारिता पर अकुश लगता है और कानून जन भावनाओं के अनुकूल बनते हैं शासकों की हठ के अनुकूल नहीं ।

(३) जनता वास्तविक सम्प्रभु—प्रत्यक्ष विधायन की व्यवस्था में सम्प्रभुता वास्तविक रूप से जनता के हाथ में रहती है और वही स्वयं इसका प्रयोग भी करती है । ब्राइस के अनुसार "यह व्यवहार में प्रयुक्त सावजनिक प्रभुता का सबसे अधिक स्वाभाविक, महत्वपूर्ण और सर्वाधिक प्रत्यक्ष स्वरूप है ।"

(४) राजनीतिक शिक्षा को बढि से उत्तम—इस पद्धति में जनता को राजनीतिक शिक्षण प्राप्त होता है, जो उसे अधिकारों की प्राप्ति में सहायता देता है । बाँजोर (Bonjour) लिखता है कि "यह नदख्य ही व्यक्तिगत निर्वाचकों की राजनीतिक शिक्षा में मृद्धि करती है और उपक्रम से सतृप्त होने के कारण क्रांति के विरुद्ध वास्तविक सुरक्षा प्रदान करती है ।"

(५) उत्तरदायित्व का विकास—इससे नागरिकों में उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है । सोवियततावाज के लिये सरकार को ही सारा दोष नहीं देते । कानूनों को नैतिक शक्ति प्राप्त होती है और कानूनों का पालन करना जनता अपना परम कर्तव्य समझती है जिसके फलस्वरूप देश में असन्तोष व्याप्त होने का अवसर नहीं आता और अति की आशंका से छूटती मिल जाती है ।

(६) दलबन्दी के दोषों से मुक्त—जब किसी विधायक को जनता स्वयं ही रख सकती है अथवा उसे लागू किया जाय या नहीं किया जाय इस पर निर्णय दे सकती है तो दलबन्दी की राजनीति का महत्व कम हो जाता है । राजनीतिक दल अधिक उत्तरदायित्वपूर्ण ढंग से आचरण करने लगते हैं क्योंकि उन्हें अपने वायदे पूरे करने का अथवा जनता के विरोध का भय बना रहता है । ब्राइस लिखता है कि यह व्यवस्था

"दलीय प्रभाव की विध्वसात्मक और कलुषित प्रवृत्ति को नष्ट करती है तथा मतवाताओं की गम्भीर समस्याओं पर अपने विचारों की घोषणा करने का अवसर प्रदान करती है।"

(७) विधायिका के दो सदनों में गतिरोध की समाप्ति—जब कानून की अच्छाई और बुराई के नियम करने का अधिकार प्रत्यक्ष रूप से जनता को मिल जाता है तो किसी विधेयक के सम्बन्ध में विधानपालिका के दो सदनों के मध्य पारस्परिक मतभेद की सम्भावनायें समाप्त हो जाती हैं।

बॉन्जोर ने प्रत्यक्ष विधायन की प्रशंसा करते हुये लिखा है कि "यह जनता की इच्छाओं को जानने का सबसे पक्का साधन है। यह राजनीतिक वातावरण का सबधेष्ट यरोमोटर है।"

### प्रत्यक्ष विधायन के दोष

(१) विधायिका के सम्मान में कमी—प्रत्यक्ष विधायन का प्रथम दोष यह है कि इससे विधानपालिका की प्रतिष्ठा कम हो जाती है, क्योंकि विधि-निर्माण में उसका प्रभाव कम हो जाता है और कभी कभी उसकी इच्छा के विरुद्ध कानून बन जाते हैं। इस के विचार से "यदि आप जनमत सभ्य शुक कर दें तो ससद् केवल परामशवादी सस्था बन कर रह जाती है।"

(२) समय और धन की बरबादी—इसमें समय और धन दोनों का अपव्यय होता है। बार-बार मतसभ्य होता है इसलिये बार-बार लोक नियम के अतगत विधेयक की लाखा प्रतियाँ और प्रचार सामग्री जनता में वितरित करनी पड़ती है। फिर मतदान स्वयं ही एक बहुत खर्चीली और समय लेने वाली व्यवस्था है।

(३) जनता की उदासीनता—यह सदैव सही नहीं है कि प्रत्यक्ष विधायन उत्तरदायित्व की भावना का विकास करता है। वस्तुतः बार-बार चुनाव होने से लोगों की रुचि उनमें कम हो जाती है। जब बार बार कानून लोक नियम के लिये सामने आते हैं तो वे एक प्रकार की परेशानी अनुभव करने लगते हैं, जिसका परिणाम यह होता है कि मतदान में बहुत कम व्यक्ति भाग लेते हैं तथा जनमत वास्तव में बहुमत की नहीं, बरन् अल्पमत की अभिव्यक्ति करता है।

(४) जनता योग्य कानूनों के निर्माण में असमर्थ—किसी भी देश की जनता का अधिकांश घटिया बौद्धिक स्तर का होता है अतः प्रत्येक व्यक्ति कानूनों की जटिलताओं और उनके दूरगामी परिणामों को समझने के योग्य नहीं होता। ब्राइस लिखता है कि 'जनता महावरों और नारों के प्रति अशक्त हो जाती है, अप्रासंगिक विषयों के बाद विवाद में पड़ जाती है, विधेयक में होने वाले विभिन्न विचारों की सख्या के चक्कर में पड़ जाती है और इस प्रकार यह किसी एक विचार से असहमत होने पर सम्पूर्ण प्रस्ताव को अस्वीकार करने के स्थान पर उसका समर्थन कर देती है।' फ्राइजर बताता है कि 'बुद्धिहीन व अशिक्षित लोगों ने प्रगतिशील कानूनों को प्रायः



रष्ट किया है।”

(५) व्यवस्थापिका अनुत्तरदायी बन जाती है—प्रत्यक्ष विधायन विधान पालिका को लापरवाह और अनुत्तरदायी बना देता है। “इससे”, आइस के शब्दों में, “विधानमण्डल की जिम्मेदारी घट जाती है और वह कई बार ऐसे कानून पारित कर देता है जिनको वह स्वयं भी पसन्द नहीं करता, लेकिन समझता है कि जनता उन्हें अस्वीकार कर ही देगी। अनेक बार जनमत के भय से ऐसे कानून पारित कर देता है जिनका वह बहुत कम आवश्यकता अनुभव करता है।

(६) अवांछित तत्त्वों में वृद्धि—प्रत्यक्ष विधायन से अवांछित तत्त्वों में वृद्धि स्वाभाविक है। चुनाव में हारने वाला हमेशा इस पड़्यन्त्र में लगा रहेगा कि किस प्रकार जीते हुए उम्मीदवार का प्रत्यावर्तन हो। स्ट्राग लिखता है कि प्रत्यावर्तन को “प्रति विधायको पर लागू किया जाय तो प्रतिनिधि केवल ‘डेलीगेट’ बनकर रह जायेंगे, वे पत्रकारियों के समूह के अष्ट आक्रमणों का शिकार बन जायेंगे तथा ऐसी स्थिति में सावजनिक भाषना वाले लोग राजनीति छोड़ देंगे।”

(७) बड़े देशों के लिए अनुपयुक्त—प्रत्यक्ष विधायन स्विट्जरलैण्ड जैसे कम जनसंख्या वाले देशों में ही सम्भव है। बड़े आकार वाले देशों में जहाँ अनेक जाति, भाषा, धर्म, सम्प्रदाय और दृष्टिकोण वाले लोग रहते हैं इसे सफलतापूर्वक लागू नहीं किया जा सकता क्योंकि विभिन्न क्षेत्रों के लिए विभिन्न प्रकार के कानूनों की आवश्यकता पड़ सकती है।

## निष्कर्ष

प्रत्यक्ष विधि निर्माण की विशेषताओं, उसके गुण व दोषों आदि के अध्ययन के उपरान्त कहा जा सकता है कि प्रत्यक्ष विधि निर्माण नि सदेह एक आकर्षक व्यवस्था है, लेकिन उसकी रफ़्तक के लिए कुछ बातें अनिवार्य आवश्यक हैं। प्रथम, इसे वही लागू किया जाय जहाँ लोग शिक्षित, चरित्रवान और उच्च कोटि की नागरिक-भावना वाले हों। दूसरे, क्षेत्रफल और जनसंख्या की दृष्टि से राज्य छोटा हो और उसमें अनेकताओं की भरमार न हो। तीसरे, राज्य की राजनीतिक समस्याएँ कम से कम हों, उसका संगठन सरल और उसके नागरिकों का रहन सहन सीधा-सादा हो। भारत जैसा देश में प्रत्यक्ष विधायन की व्यवस्था को लागू करना तो व्यावहारिक है और न वांछनीय।

## जनमत (Public Opinion)

‘जनमत’ का शाब्दिक अर्थ है—जनता का मत। लेकिन राजनीति शास्त्र में व्याख्या की दृष्टि से इसका अर्थ इतना सरल नहीं है। “जनमत के भिन्न तथा कभी-कभी बड़े अस्पष्ट अर्थ लगाये गये हैं।”<sup>10</sup> कुछ लोग समाज के बहुसंख्यक लोगों के मत

को जनमत समझत है, लेकिन उसे 'बहुमत' कहना अधिक उपयुक्त होगा, दूसरे कुछ 'जनमत' को रूसों की 'सामाय इच्छा' का पर्यायवाची समझत हैं, लेकिन 'सामाय इच्छा' 'सामाय इच्छा' है, जनमत नहीं। जत 'जनमत' का सही अर्थ जानना बहुत जरूरी है।

## परिभाषा व अर्थ

रौसेक के विचार से "जनमत एक प्रकार की सर्वसम्मति होती है जिसका निर्माण किसी स्थान या युग में प्रचलित पक्ष व विपक्ष की विचारधाराओं के प्रभाव के आधार पर होता है।"<sup>11</sup>

ग्राइस के शब्दों में 'समस्त समाज पर प्रभाव डालने वाली परिस्थितियों के विषय में जनता के विचारों का योग ही जनमत है।"

डूब के अनुसार 'एक सामाजिक समूह के रूप में जनता का किसी समस्या के प्रति पक्ष या दृष्टिकोण जनमत कहलाता है।"

सोल्दाक के विचार से "इस शब्द का प्रयोग साधारणतया उन विचारों और इच्छाओं के सम्बन्ध में किया जाता है, जो जनता अपने सामान्य जीवन के सम्बन्ध में रखती है।"

उपर्युक्त सभी परिभाषाओं में रौसेक की परिभाषा पर्याप्त स्पष्ट है, लेकिन उसमें एक बात ध्यान देने योग्य है कि 'जनमत' का अर्थ 'समाज' के 'समस्त लोगों का मत' नहीं होता। सबका मत 'सर्वसम्मति' कहलायेगा। 'जनमत' 'सर्वसम्मति' हो यह जरूरी नहीं वह सिर्फ एक प्रकार की सर्वसम्मति होता है अर्थात् 'यूनाधिक' रूप से समाज के सभी लोग किसी विषय पर एक प्रकार के विचार रखते हैं लेकिन उनके ऐसे विचार किसी गणना या मतसंग्रह द्वारा इकट्ठे नहीं किये जाते। जनमत का सही अर्थ लायेल द्वारा व्यक्त की गयी जनमत की विशेषताओं के अध्ययन के पश्चात् आसानी से समझा जा सकता है। लायेल के विचार से किसी मत के जनमत कहलाने के लिये उसमें तीन बातें होनी आवश्यक हैं —

(१) अपने शब्द की वास्तविकता प्रगट करने के लिये उसे सही अर्थों में जनता का मत होना चाहिये,

(२) उसे दिल की एक अस्थायी भावना, मौज या तरंग नहीं होना चाहिये, बल्कि उसे जनता का एक स्थायी विचार या दृष्टिकोण (मत) होना चाहिये, तथा

(३) जनमत का उद्देश्य सार्वजनिक कल्याण होना चाहिये, किसी व्यक्ति विशेष का हित या कल्याण नहीं। वेणीप्रसाद के अनुसार 'कोई मत जनमत नहीं कहला सकता है जबकि उसका उद्देश्य सम्पूर्ण समाज का कल्याण करना हो।"

संक्षेप में, जनमत हम जनता के उस मत को कह सकते हैं जो सार्वजनिक हित को ध्यान में रखकर निस्वार्थ भाव से निष्पत्तापूर्वक किसी कानून, सिद्धांत, घटना अथवा राजकीय कार्यों या नीतियों के विषय में प्रगट किया जाता है।

## महत्त्व

ह्यूम लिखता है कि "सभी सरकारें चाहें वे कितनी ही वृषित क्यों न हो अपनी शक्ति के लिये जनमत पर निर्भर करती हैं।" राजतन्त्र हो या कुलीनतन्त्र, अधिनायक-तन्त्र हो या जनतन्त्र, कोई भी सरकार जनमत की अवहेलना करने का साहस नहीं कर सकती क्योंकि जनमत के विरुद्ध हो जाने पर उसका अस्तित्व ही सकट में पड़ जायेगा। "मुसचातित जनमत शासन प्रबन्ध का सजग पहरेदार है।" कौटिल्य ने अपने 'अर्थशास्त्र' में शासकों की गुप्तचर आदि की व्यवस्था करके जनमत जानने और उसके अनुरूप कार्य करने का सुझाव दिया था। अधिनायकत तब जनमत के प्रति जागरूक रहकर ही विद्रोह की संभावना का दमन करता है।

जनतन्त्र की तो जनमत आत्मा है, क्योंकि जनतन्त्र 'जनता का जनता के लिये' शासन होता है। अतः यह अनिवार्य है कि सरकार सदैव जनता के हितों और भावनाओं को ध्यान में रखकर कार्य करे। यदि सरकार जनमत की अवहेलना करना शुरू कर देगी तो जनतन्त्र की भावना ही नष्ट हो जायेगी। जनतन्त्र में जनमत जनता व सरकार के मध्य विचारों में सामंजस्य स्थापित करने की एक कड़ी है। जनतन्त्र जनमत की नींव पर ही टिका होता है। यदि निर्वाचित प्रतिनिधियों के विपक्ष में कभी जनमत हो जाये तो अगले आम चुनाव में वह शासन का रूप ही बदल देगा। इसलिये जनतान्त्रिक सरकारें जनमत का विशेष ख्याल रखती हैं और जनमत को सदैव अपने पक्ष में बनाये रखने के लिये प्रयत्नशील रहती हैं। जनमत के महत्त्व को दर्शाते हुये पुणताम्बेकर लिखत हैं कि 'जनमत वह शक्ति है जो राज्य के सगठन में पथ प्रदर्शक निर्देशक का कार्य करती है। सरकार जनमत के प्रति ही उत्तरदायी होती है। जनमत ही वह कसीदी है जिसके आधार पर हमारे विचारों व आदर्शों का परीक्षण किया जाना चाहिये और उसी के आधार पर उन्हें स्वीकार या अस्वीकार करना चाहिये।'

## जनमत का निर्माण तथा उसके साधन

जनमत अपने आप नहीं बनता, बनाया जाता है। यह पहले किसी एक अथवा थोड़े से व्यक्तियों का मत होता है बाद में बढ़ते बढ़ते यह सार्वसाधारण का मत बन जाता है। जनमत के निर्माण में अनेक शक्तियों का हाथ होता है उन्हीं ही हम जनमत निर्माण के साधन के नाम से जानते हैं। जनमत निर्माण के मुख्य साधन निम्नांकित हैं

(१) मानव तत्त्व—लाइ ब्राइस का मत है कि समाज में तीन प्रकार के व्यक्ति होते हैं जिनमें से प्रथम दो प्रकार के व्यक्ति जनमत का निर्माण करते हैं। प्रथम वर्ग में उसके विचार से विधायक, पत्रकार आदि आते हैं जो सार्वजनिक कार्यों या राजनानि में सक्रिय रूप से भाग लेते हैं। ऐसे व्यक्तियों की संख्या कम होती है, फिर भी वे लग अपने भावों और लेखों द्वारा जनता को राजनीतिक प्रश्न समझाते हैं तथा इस प्रकार प्रत्यक्ष रूप से जनमत का निर्माण करते हैं। दूसरे वर्ग में लेखक, वकील व वि शिक्षक आदि बुद्धिजीवी आते हैं जो प्रत्यक्ष और सक्रिय रूप से राजनीति में

भाग नहीं लेते लेकिन जो सार्वजनिक मामलों को भलीभाँति समझने और समझाने की योग्यता रखते हैं। ऐसे व्यक्ति न केवल प्रत्यक्ष रूप से जनमत का निर्माण करते हैं, अपितु प्रथम वृत्त के लोगों द्वारा व्यक्त किये गये मतों में संशोधन भी करते हैं। तीसरे वृत्त में वे लोग आते हैं जिनकी न तो कोई स्वतन्त्र राय होती है और न ही उनमें जटिल सार्वजनिक समस्याओं को समझने की शक्ति और सामर्थ्य होती है। ये लोग सार्वजनिक मामलों के प्रति उदासीन होते हैं। पहले और दूसरे वृत्त के लोग इनके विचारों को जिधर चाहे मोड़ लेते हैं।

(२) अफवाहें और गप्प (Heresay)—भारत जैसे गरीब, अशिक्षित, प्रेस, संचार आदि की गाँवों में पूरी सुविधा न होने वाले, देश में जनमत के निर्माण में गप्पों और अफवाहों का सबसे बड़ा स्थान होता है। बैंकों के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में एक अशिक्षित गाँव में, लेखक को, बड़ा जबरदस्त जनमत मिला। यह पूछने पर कि बैंकों के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में आपने किस दृष्टिकोण से निम्न क्रिया, सभी ग्रामवासियों ने कहा कि वित्तमन्त्री मोरार जी देसाई ने बैंकों में जमा जनता की पूँजी को अपने घाँघे में मामूली व्याज पर लगा रखा है जिससे गरीब जनता को कुछ नहीं मिलता, इसलिये मोरार जी को हटाना और बैंकों का राष्ट्रीयकरण समाज के हित में है।

(३) प्रेस—साहित्य, समाचारपत्र प्रकाशित प्रचार-सामग्री आदि सब प्रेस के अंतर्गत आते हैं। प्रेस'वा, दूसरे शब्दों में समस्त प्रकाशित साहित्य जनमत निर्माण का आधुनिक युग में सम्भवतः सबसे प्रभावशाली साधन है। समाचारपत्र विविध घटनाओं के विषय में जानकारी देते हैं और 'सम्पादकीय' तथा सम्पादक के नाम से जेजे गये पत्रों का प्रकाशित करके जनता की भावनाओं को एक ओर सरकार तक पहुँचाते हैं तो दूसरी ओर सवसाधारण को उन घटनाओं अथवा शासकीय नीतियों के विषय में अपना मत बनाने का अवसर देते हैं। सार्वजनिक समस्याओं में सम्बन्धित विविध पक्ष स्वयं भी प्रेस की सुविधाओं को उठाकर जनता को अपनी राय निर्धारित करने का अवसर देते हैं।

(४) रेडियो टेलीविजन और सिनेमा—रेडियो द्वारा समाचार विभिन्न सार्वजनिक समस्याओं पर टीका टिप्पणियाँ व वार्ताएँ नियमित रूप से प्रसारित होती हैं जिनसे सवसाधारण को महत्वपूर्ण जानकारी मिलती है और उन समस्याओं के सम्बन्ध में आम जनता की एक निश्चित राय कायम होता है। अधिक विस्तार रावों में यह कार्य टेलीविजन करता है जिसमें वाक्ता या समाचार सुनने के साथ साथ उसका प्रसारित करने वाले अथवा घटनाओं से सम्बन्धित स्थल को आँखों से भी देखा जा सकता है। इसी प्रकार सिनेमा भी जनमत का एक महत्वपूर्ण साधन है। मनोरंजन प्रदान करने के साथ साथ आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक समस्याओं से सम्बन्धित चित्र बनाकर इन साधनों से जनता के मन पर परोक्ष प्रभाव डाला जाता है।

(५) शिक्षण संस्थाएँ—स्कूल, कॉलेज, विश्वविद्यालय आदि भी जनमत का

निर्माण में योग देते हैं। शिक्षण सस्थायें विद्यार्थियों का चिन्तन व मनन करने की शक्ति का विकास करती हैं। वहाँ का खुला वातावरण दसगुना पूर्वाग्रहों से मुक्त रहता है। विभिन्न सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक विषयों पर वहाँ वाद-विवाद, विचार विमर्श आदि होता है जिससे विद्यार्थियों की उन विषयों के सम्बन्ध में अपनी राय बनने लगती है। जनमत के विकास में शिक्षण सस्थायें भी इस प्रकार बहुत महत्त्वपूर्ण हैं।

(१) धार्मिक व सांस्कृतिक समुदाय—जनमत के निर्माण में धार्मिक और सांस्कृतिक समुदायों व संगठनों का भी काफी हाथ रहता है। इन संगठनों के कार्यक्रम जनता को अपना दृष्टिकोण देकर जनमत बनाने में योग देते हैं। रोमन कैथोलिक देशों में चर्च और मुस्लिम देशों में मस्जिदों में जनमत के निर्माण में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते देखी जा सकती हैं।

(७) मंच (Platform)—मंच या सावजनिक सभायें भी जनमत के निर्माण में योग देती हैं। मंच के माध्यम से जनता के समक्ष विभिन्न व्यक्तियों द्वारा अपने विचार रखे जाते हैं। विभिन्न समस्याओं की सावजनिक सभाओं में आलोचना-प्रत्यालोचना होने से जनता की उनके प्रति जानकारी और रुचि में वृद्धि होती है। वक्ता और श्रोता के मध्य सीधा सम्पर्क होने से जनमत निर्माण का यह साधन बहुत महत्त्वपूर्ण है। मंच का प्रयोग और प्रभाव सावजनिक चुनाव के दिनों में देखने को खूब मिलता है। नाटक आदि भी मंच के अन्तर्गत जा सकते हैं। साम्यवादी देश समय समय पर जनमत बनाने के लिये इनका खूब उपयोग करते हैं।

(८) विधानमण्डल—कुछ लोगों की राय है कि विधानमण्डल में जनमत का निर्माण नहीं होता, उसकी अभिव्यक्ति होती है। वस्तुतः अभिव्यक्ति भी जनमत ही बनाती है। विधानमण्डलों में जनता के चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं जो अपने दल, वर्ग या क्षेत्र के हितों की रक्षा के लिये वाद विवाद में भाग लेते हैं। विधानमण्डलों में होने वाले इस वाद विवाद की सम्पूर्ण कारवाही प्रकाशित की जाती है जिसे जनता बड़ी रुचि से पढ़ती है और इसके द्वारा उसे शासन का सफलताओं व असफलताओं का आकलन करने में बड़ी सुविधा होती है। विधानमण्डल में होने वाली कारवाही भी इस प्रकार जनमत का निर्माण करती है।

(९) राजनीतिक दल—आधुनिक युग में जनमत का निर्माण करने में सबसे अधिक योगदान राजनीतिक दलों का होता है। ऊपर जितने साधनों का उल्लेख किया गया है, राजनीतिक दल जनमत को अपने पक्ष में बनाने के उद्देश्य से उन सभी का न्यूनतम रूप से उपयोग करते हैं। स्वयं राजनीतिक दल तीन प्रकार से जनमत का निर्माण में अपना योग देते हैं। प्रथम, आम चुनाव के दिनों में वे अपने कार्यकर्ताओं के माध्यम से जनता से सीधा सम्पर्क स्थापित करके उन्हें विभिन्न राजनीतिक समस्याओं के विषय में अपने दृष्टिकोण से अवगत कराते हैं। दूसरे, जनसभायें करके, कार्यक्रम प्रकाशित करके, रेडियो, टेलीविजन आदि में समय खरीदकर, पत्र पत्रिकाओं में विज्ञापन देकर तथा सिनेमाघरों में स्लाइड्स या फिल्में चलाकर वह जनता को

विभिन्न समस्याओं के विषय में मत स्थिर करने का अवसर देते हैं। तीसरे, जनमत को अपने पक्ष में बनाये रखने के लिये वे जुलूस, आंदोलन, घेराव, हड़ताल, बंद आदि का आयोजन करते हैं। राजनीतिक दल का अपना संगठन होता है इसलिए उनके इस प्रकार के कार्यक्रमों का जनजीवन पर सीधा प्रभाव पड़ता है तथा उनकी विफलता या सफलता जनमत के निर्माण में निर्णायक प्रभाव डालती है। सास्की जनमत के निर्माण में राजनीतिक दलों की भूमिका का उल्लेख करते हुये लिखता है कि वह (राजनीतिक दल) जल्द ही और अधिवेशन आयोजित करता है तथा एजेंड, व्यक्तियों और प्रचारकों के माध्यम से जनता को शिक्षित करने का प्रयास करता है। राजनीतिक दल स्थानीय एवं राष्ट्रीय समाचार पत्रों एवं प्रचार के आधार पर अपनी नीति जनता के सम्मुख रखता है।'

युनाव के दिना में राजनीतिक दल जनमत निर्माण के लिये अत्यधिक सक्रिय हो उठते हैं, क्योंकि वह उनके जीवन मरण का काल होता है।

### स्वस्थ जनमत के निर्माण में बाधाएँ

(१) निधनता—स्वस्थ जनमत के विकास में कुछ तत्त्व बाधक हान हैं, जिनमें सबसे प्रमुख निधनता है। यदि किसी समाज में लोगों का अधिकांश समय अपने जीवन यापन के साधन जुटाने में ही व्यतीत हो तो न वे सावजनिक जीवन के कार्यों के लिये समय निकाल सकेंगे और न ही उनको उनमें रुचि बनी रहेगी। निधनता अधिक शोषण के कारण होती है, अन निधन समाज में वग-संघर्ष अनिवार्य पाया जायगा और जनता का दृष्टिकोण या मत भी स्वस्थ न होकर एकपक्षीय या वगभेद की भावना से युक्त होगा।

(२) अज्ञान—अज्ञान अशिक्षा या अपर्याप्त शिक्षा भी स्वस्थ जनमत के निर्माण में बाधक होती है। अज्ञानी और अशिक्षित व्यक्ति मायजनिक समस्याओं के विषय में कभी भी सही नियम नहीं कर सकते। धूर्त और पाखण्डी नेताओं द्वारा उन्हें आसानी से गुमराह किया जा सकता है। अज्ञान और अशिक्षा स्वस्थ जनमत के सबसे बड़े शत्रु हैं।

(३) संकीर्ण भावनाएँ—जातिवाद, संप्रदायवाद क्षेत्रवाद आदि का संकीर्ण भावनाएँ भी स्वस्थ जनमत के विकास में बाधक होती हैं। जिन दलों की जनता इन संकीर्ण भावनाओं की दसदल में फँसी होती है वहाँ चाहे व्यवहार में जनतन्त्र हो यथाय म गुटपत्नी का शासन होता है। जनता संकीर्ण भावनाओं के बाध पर बनाये गए गुटों में बँटी रहती है और स्वस्थ जनमत का विकास नहीं हो पाता।

(४) राजनीतिक चेतना का अभाव—जनता का 'बाउ नप होउ हमहि का हानो' वाला दृष्टिकोण सभी को स्वस्थ जनमत नहीं बना सकता। अच्छे जनमत के लिए जनता की मायजनिक दार्शनिक दृष्टिकोण अनिवार्य है। समाज की राजनीतिक

(५) पक्षपातपूर्ण समाचारपत्र—जनमत निर्माण में समाचारपत्रों की भूमिका का देखते हुए यह आवश्यक है कि समाचारपत्र पूर्णतः निष्पक्ष हों। परन्तु देखने में आता है कि समाचारपत्रों पर किसी-न किसी व्यक्ति या संस्था का अधिकार होता है। अतः समाचारपत्र सूचनाएँ प्रकाशित करते समय अपने स्वामी के हितों का विशेष ध्यान रखते हैं। चूँकि जानकारी के लिये राष्ट्र का अधिकांश समाचारपत्रों पर ही निर्भर करता है, इसलिये जनता इन पक्षपातपूर्ण समाचारपत्रों के चक्कर में किसी भी समस्या पर पूर्णतः निष्पक्ष और दोषरहित मत निश्चित नहीं कर पाती।

(६) आधारभूत एकता का अभाव—अतः, कुछ बुनियादी प्रश्नों पर जनता का एकमत न होना भी स्वस्थ जनमत के विकास में बाधक है। यदि राज्य, जीवन के रहन सहन, आचरण के नियमों आदि के प्रश्नों पर किसी देश की जनता के विचारों में आधारभूत मतभेद हो तो वहाँ स्वस्थ जनमत के विकास की आशा करना व्यर्थ होगा।

### स्वस्थ जनमत-निर्माण के लिये आवश्यक शर्तें

स्वस्थ जनमत निर्माण के भाग में जिन बाधाओं का ऊपर उल्लेख किया गया है उनके निराकरण के उपाय ही स्वस्थ जनमत निर्माण की आवश्यक शर्तें हैं। उन्हें हम ऊपर के क्रम में ही पुनः रख सकते हैं—

(१) निधनता या आर्थिक विषमता की समाप्ति—अच्छे जनमत के निर्माण के लिये निधनता या आर्थिक विषमताओं की समाप्ति बहुत आवश्यक है। इसके लिये जरूरी है कि राज्य सभी नागरिकों के लिये कम-से-कम उचित आर्थिक न्यूनतम को व्यवस्था करे। उचित आर्थिक न्यूनतम से अभिप्राय है कि भोजन, वस्त्र, मकान की इतनी सुविधा सबका हा कि कम से कम उनका काम चल सके। जब अत्यधिक निधनता व्याप्त होती है तो रोटो भगवान बन जाती है और धर्म, ईमान, नतिकता सब नीलाम हो जाती है। अतः स्वस्थ जनमत के लिये निधनता और सम्पत्ति की विषमता का मिटाना जरूरी है।

(२) सुशिक्षा—सोल्टाऊ लिखता है कि “जनमत की प्रबुद्धता की मात्रा जनता की शिक्षा एवं सामाजिक बढि के स्तर पर निर्भर करती है।” स्वस्थ जनमत के निर्माण के लिये जरूरी है कि जनता कम से कम इतनी शिक्षित अवश्य हो कि समाचारपत्र पढ़ सके, उनके दृष्टिकोण के पक्ष विपक्ष को समझ सके, रेडियो की वात्ता-आ-जोर समाचारों तथा नेताओं के भाषणों का समझ सके। इससे उनमें स्वतंत्र रूप से विचार करने की योग्यता का विकास होगा जो स्वस्थ जनमत के विकास के लिये अनिवार्य है।

(३) उच्च नैतिक स्तर—स्वस्थ जनमत के विकास के लिये जनता और राजनीतिज्ञों का चरित्र उच्चकोटि का होना बहुत जरूरी है अथवा छोटे छोटे व्यक्तिगत स्वार्थों के कारण देश का वातावरण दूषित हो जायगा। भारत जैसे देश में यह बहुत जरूरी है। यहाँ की जनता और विभिन्न रूप से राजनीतिज्ञों के चरित्र में जब तक

सुधार नहीं होगा सावजनिक समस्याओं के प्रति कभी भी स्वस्थ दृष्टिकोण देखने को नहीं मिलेगा।

(४) नागरिक चेतना का विकास—नागरिकों के लिये आवश्यक है कि वे स्वयं की सम्पूर्ण समाज का एक महत्वपूर्ण अंग समझकर समाज के कल्याण और उसकी समृद्धि के विषय में सोचें। जब तक देश में ऐसे व्यक्ति नहीं होंगे स्वस्थ या प्रबुद्ध जनमत का विकास नहीं हो सकेगा। लेकिन इस चेतना का विकास स्वयं बहुत धीरे-धीरे हो सकता है। अतः आवश्यक है कि प्रारम्भ में शासकीय स्तर पर ऐसे कार्यक्रम बनाये जायें जिनमें जनता अनिवार्यतः शामिल हो तभी कालान्तर में स्वाभाविक नागरिक चेतना के विकास की आशा की जा सकती है।

(५) जनमत निर्माण के साधनों का उचित प्रयोग—स्वस्थ जनमत के लिये जनमत निर्माण के सभी साधनों का उचित और ईमानदारी से प्रयोग किया जाना चाहिये। इसके लिये आवश्यक है कि प्रेस स्वतन्त्र और निष्पक्ष हो। वह किसी व्यक्ति, संस्था, सरकार या राजनीतिक दल के अनुचित दबाव में न हो। वण्डेल विल्की (Wendell Wilkie) लिखता है कि "प्रेस की स्वतन्त्रता महत्वपूर्ण जनमत के जीवन का जीवन है।" रेडियो, टेलीविजन, चलचित्र आदि सावजनिक समस्याओं के विविध पक्षों को सही रूप में जनता के समक्ष रखें। गलत तथ्य या आँकड़े देकर जनता को गुमराह करने का प्रयास न करें।

(६) विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास और संगठन की स्वतन्त्रता—अंग्रेजों में, समाज में नागरिकों को विचार, अभिव्यक्ति (Expression), विश्वास (faith), संगठन आदि की स्वतन्त्रता भी प्रबुद्ध जनमत के विकास के लिये अनिवार्य है। स्वतन्त्र चिंतन, विचार विमर्श, आलोचना प्रत्यालोचना की आजादी जनतन्त्र की बढ़ती की प्रतीक होती है। इस सम्बन्ध में वाल्टेयर की वह युक्ति हमारी मार्गदर्शक बन सकती है कि "मैं चाहूँ आपके विचारों से सहमत न होऊँ, लेकिन आपके विचारों की अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा के लिये प्राण दे दूँगा।" स्वतन्त्रता का साथ यह भी जरूरी है कि समाज में सहिष्णुता और सहयोग की भावना हो। यदि लोग अपने दृष्टिकोण को सही और दूसरे के दृष्टिकोण को गलत मानकर उसके विराधी बन बैठें तो स्वस्थ जनमत का विकास नहीं हो सकेगा। विभिन्न विचारों को देख, सुन और समझकर अपना मत बनाना ही अच्छा होता है—यह स्वस्थ जनमत निर्माण के लिये नितान्त जरूरी है।

### राजनीतिक दल (Political Parties)

महत्त्व

राजनीतिक दल जनतन्त्र का जीवन और उसकी आत्मा है। दलों की प्रकृति और उनका संगठन जनतन्त्र की सफलता व विफलता का निर्धारण करता है। दलों के अभाव में राजनीतिक प्रक्रिया शून्य बन कर रह जायगी, या तो सरकार का अन्त हो



जायगा अथवा उस पर किसी तानाशाह का नियन्त्रण हो जायेगा। जनतन्त्र को साकार बनाने के लिये राजनीतिक दलों का अस्तित्व अपरिहार्य है। जहाँ राजनीतिक दलों के निर्माण व संगठन की स्वतन्त्रता न हो वहाँ जनतन्त्र का होना असम्भव है। राजनीतिक दलों के बिना 'सिद्धान्त का एक सा विवरण, नीति का व्यवस्थित विकास, ससदीय चुनावों की वैधानिक विधि का नियमन नहीं हो सकता और न ही किसी प्रकार की स्वीकृत समस्याएँ हो सकती हैं जिनके द्वारा कोई दल शक्ति प्राप्त करना चाहता है या उसे स्थिर रखना चाहता है।" केवल जनतन्त्र ही जनता को शासन की नीतियों की आजाचना करने का अधिकार प्रदान करता है। प्रभावशाली व हितकर होने के लिये यह आवश्यक है कि आलोचना संगठित हो। अब शासन सत्ता हस्तगत करने, उसे स्थिर रखने सरकार के दोष बताने और शासन में आवश्यक सुधारों के लिये राजनीतिक दलों का होना आवश्यक ही नहीं अनिवार्य है।

कोल का मन है कि 'जनतन्त्र केवल प्रतिनिधियों द्वारा ही कार्य कर सकता है और यह प्रतिनिधि केवल ससदीय व्यवस्था द्वारा स्थापित वशाओं में दलों के माध्यम से ही कार्य कर सकते हैं।"

ससदीय जनतन्त्र का संचालन और उसका सफलता इस प्रकार राजनीतिक दलों के अस्तित्व पर आश्रित है। इतना ही नहीं, जनतन्त्र में कुछ मूल्य, उद्देश्य और सिद्धान्त सभी राजनीतिक दलों के होते हैं। सभी राजनीतिक दलों के लिये यह आवश्यक होता है कि जनतन्त्र में उनकी आस्था हो, हिंसा और शक्ति के प्रयोग के विपरीत व सांविधानिक तरीकों में विश्वास रखन हो, अवसर मिलने पर सरकार बनाने की उम्मीद क्षमता हो अथवा या तो जनतन्त्र का स्थान एकत्र ले लेगा या राज्य दुर्गति और अराजकता का शिकार हो जायेगा। कोई भी बड़ा स्तनत्र देश उनके बिना नहीं चल सकता है। किसी भी व्यक्ति ने यह नहीं बताया कि जनतन्त्र उनके दंगर कैसे चल सकता है।" लाबेल उनके महन्व की चर्चा करते हुये लिखता है कि 'किसी महान राष्ट्र में सम्पूर्ण जनता द्वारा सरकार की धारणा, निःसंदेह एक मनगढ़त कल्पना है क्योंकि जहाँ वहाँ मताधिकार विस्तृत है वहाँ दलों का अस्तित्व निश्चित है।"

## अर्थ और प्रकृति

राजनीतिक दल की परिभाषा करते हुये गटिस लिखता है कि यह 'पूर्ण अथवा अपूर्ण रूप से संगठित उन नागरिकों का एक समूह होता है जो एक राजनीतिक समस्या की भाँति कार्य करते हैं और जिनके ध्येय अपने मताधिकार के प्रयोग द्वारा सरकार पर नियंत्रण रखना व अपना सामान्य नीति का सम्पादन करना है।"

इसी भाव का व्यक्त करने हुए मकाइवर लिखता है कि राजनीतिक दल वह "संस्था है जिसका संगठन किसी एक नीति अथवा सिद्धान्त की पुष्टि के लिये हुआ हो जिसे वह वैधानिक ताकतों से सरकार का आधार बनाने की चेष्टा करता है।"

1. Gettell Political Science p. 89

12. Maciver The Modern State p. 396

एडमंड बर्क के शब्दों में राजनीतिक दल "धनुष्यों का एक संगठित समूह है जिसका निर्माण किसी विशेष सिद्धांत द्वारा जिसके विषय में वे सब सहमत होते हैं, तथा सबके सहयोग द्वारा राष्ट्र के हित को बढ़ि के लिये होता है।"<sup>14</sup>

गिलब्राइट इसे 'एक से राजनीतिक विचार रखने वाले नागरिकों का संगठित समूह बताता है जो एक 'राजनीतिक' इकाई के रूप में कार्य करते हुये सरकार पर नियंत्रण रखता है।'<sup>15</sup>

इसी शैली में ऑगन कहा है कि "राजनीतिक दल कुछ व्यक्तियों का एक ऐसा समुदाय है—जिसमें सामान्यतः एक ही विचारों के सदस्य रहते हैं और जो यदि सभी सार्वजनिक समस्याओं के सम्बंध में नहीं तो कम से कम कुछ-कुछ के सम्बंध में मतभेद अवश्य रखते हैं। वे निरन्तर अपने क्रियाकलापों से शासनतंत्र का नियंत्रण अपने हाथ में लेने की चेष्टा करते हैं जिससे कि वे जिन सिद्धांतों या नीतियों में रुचि रखते हैं उनकी शासन तंत्र के साधन द्वारा सिद्धि करा सकें।"<sup>16</sup>

अंत में लोकार्क के शब्दों में, "राजनीतिक दल से हमारा तात्पर्य ऐसे नागरिकों के समुदाय से है जो एक राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य करते हैं।" सार्वजनिक प्रश्नों पर उनके विचार एक जते होते हैं और वे सामान्य उद्देश्य की पूर्ति के लिये मतदान की शक्ति का प्रयोग करके शासन शक्ति हासिल करना चाहते हैं।"<sup>17</sup>

उपयुक्त परिभाषाओं के विश्लेषण से स्पष्ट हो जाता है कि राजनीतिक दल के चार प्रमुख तत्त्व होने हैं। प्रथम, यह व्यक्तियों का एक ऐसा समूह होता है जिसके सदस्य सार्वजनिक प्रश्नों पर एक से विचार रखते हैं। उन प्रश्नों की दारोमियों पर उनमें मतभेद हो सकता है, लेकिन वे सब मौलिक सिद्धांतों पर एकमत होते हैं। दूसरे, उसका संगठित होना जरूरी है अन्यथा वह अपना कम प्रभावपूर्ण एवं सुचारु रूप से नहीं कर सकेगा। जब तक एक से राजनीतिक विचार रखने वाले लोग उचित रूप से संगठित न हों उन् राजनीतिक दल नहीं कहा जा सकता। सिम्बिक के अनुसार "उन्हें क्षणिक अवसरों के लिये नहीं अपितु लम्बी अवधि के लिये संगठित किया जाना चाहिये।" तीसरे, उन्हें अपने राजनीतिक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये बधानिक साधनों को अपनाना चाहिए, अर्थात् मतदान द्वारा अपना उद्देश्य शासन पर नियन्त्रण, प्राप्त करना चाहिये, हिंसा द्वारा नहीं। अर्थबानिक विधियाँ द्वारा नियोजित संगठन वास्तव में राजनीतिक दल नहीं कहे जा सकते। चौथे, उस किसी विशेष जाति धर्म सम्प्रदाय या वर्ग के हित की अपन्या राष्ट्रीय हित की उन्नति की चेष्टा करनी चाहिये। जर कोई दल किसी वर्ग या सम्प्रदाय के हित के लिये कार्य करता है तो वह एक 'गुट' का रूप धारण कर लेता है उसे राजनीतिक दल नहीं कहा जा सकता।

14 Burke *Thoughts on the Causes of Present Discontents* p 16

15 Gilchrist *Principles of Political Science* pp 327-28

16 Ogg. *Government and Politics* p 478

17 Leacock *Element of Politics* p 311

## कार्य

मेरियम ने राजनीतिक दल के पांच प्रमुख कार्य बताये हैं—(१) पदाधिकारियों का चुनाव करना, (२) लोकनीति का निर्धारण करना, (३) सरकार का चलाना तथा उसकी रचनात्मक आलोचना करना, (४) राजनीतिक प्रचार और शिक्षण, तथा (५) व्यक्ति और सरकार के मध्य अच्छे सम्बन्धों का विकास करना। मुमरो ने इस सूची में एक अर्थ काय, सामूहिक और व्यक्तिगत राजनीतिक उत्तरदायित्व की स्थापना, जोड़ा है। नीचे हम इसी पर संक्षेप में विचार करेंगे।

**पदाधिकारियों का चुनाव**—जनसन्ध में राजनीतिक दलों का मुख्य कार्य पदाधिकारियों का निर्वाचन है। इसके लिए राजनीतिक दल चुनाव से बहुत पूर्व निर्वाचकों के समक्ष अपना कार्यक्रम रखते हैं। वे समाचारपत्रों, विज्ञापनों, सार्वजनिक सभाओं, इशतहारों, परचों और सघु पुस्तिकाओं (Pamphlets) आदि के माध्यम से अपने सिद्धान्तों का प्रचार और विरोधी दलों के सिद्धान्तों की आलोचना करते हैं। वे विभिन्न चुनावों में अपने उम्मीदवार खड़े करते हैं और जनता से उनके परिचय कराते हैं। इनके बिना मतदाता अपने मतधिकार का उचित प्रयोग नहीं कर सकते। काइनर की राय है कि “राजनीतिक दलों के बिना निर्वाचक या तो पशु और नपुंसक हो जायेंगे या उनके द्वारा असम्भव नीतियों को अपनाकर राजनीतिक मशीन को ही छिन्न भिन्न कर दिया जायेगा। वे समस्त राष्ट्र को अप्रत्यक्ष रूप में संगठित करते हैं।”<sup>18</sup>

**लोकनीति का निर्धारण**—सार्वजनिक नीतियों का निर्माण राजनीतिक दलों का दूसरा प्रमुख कार्य है। वे राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक समस्याओं के विभिन्न पहलुओं से जनता का परिचय कराते हैं। उनके प्रति क्या नीति हो इसके निर्धारण में भूमिका निभाते हैं। सार्वजनिक नीतियों के निर्धारण की सफलता और विफलता पर ही उनका भविष्य, सरकार का भविष्य और देश का भविष्य निर्भर करता है।

**सरकार को चलाना और उसकी रचनात्मक आलोचना**—निर्वाचन के बाद राजनीतिक दलों का सबसे महत्वपूर्ण कार्य शासन का संचालन करना है। मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था में बहुसंख्यक दल के नेता को प्रधानमंत्री का उत्तरदायित्व स्वीकार करना पड़ता है तथा मन्त्रिपरिषद् के अन्य सदस्यों का चुनाव करना पड़ता है। मन्त्रिमण्डल समूह के समर्थन से कार्य करता है। प्रत्येक विधि के निर्माण के लिये संसद् के बहुमत की आवश्यकता होती है जिसकी व्यवस्था केवल दल प्रणाली से ही सम्भव है। अध्यक्षात्मक शासन में भी राष्ट्रपति अपने विचारों से सहमत लोगों से मन्त्रिपरिषद् का निर्माण करके शासन चलाता है। इतना ही नहीं, शासन के संचालन के साथ-साथ शासन की आलोचना का कार्य भी राजनीतिक दल करते हैं। यह कार्य निन्दा की दृष्टि से नहीं, बल्कि शासन में उत्तरदायित्व की भावना बनाये रखने तथा उसे भावी भूलों से बचाने के लिये किया जाता है। यही कारण है कि इंग्लैंड में विरोधी दल के नेता को नियमित रूप से बतन देने की व्यवस्था है। उसी संवाओं का शासन में उतना ही महत्व है

जितना अर्थ मन्त्रियों की सेवा का। उसकी आलोचना से सरकार सदा सतक रहती है। इससे एक ओर तो शासन व्यवस्था उत्साह और कुशलता से चलायी जाती है, दूसरी ओर सरकार जनता के अधिकारों के प्रति यथाशक्ति सचेत रहती है क्योंकि उनकी निश्चित मात्र उपेक्षा सरकार पर सकट ला सकती है। बाइस ठीक लिखता है कि "अनियन्त्रित प्रतिनिधियों द्वारा शासन संचालन का प्रयास बेसा हो होगा जैसा कि कम्पनी के अविज्ञ भागधारियों द्वारा रेलमार्ग का प्रबंध किया जाय अथवा किसी जहाज के यात्रियों के मतों द्वारा जहाज का मार्ग निश्चित किया जाय।"

**राजनीतिक प्रचार और शिक्षण**—बाइस लिखते हैं कि जनता को राजनीतिक प्रशिक्षण देने तथा जनमत का निर्माण और उसकी अभिव्यक्ति करने का महत्वपूर्ण कार्य राजनीतिक दलों द्वारा किया जाता है। "जिस प्रकार ज्वारभाटा महासागर के जल को साफ और तरंगित रखता है उसी प्रकार राजनीतिक दल राष्ट्र के विभागों को साफ और तरंगित रखते हैं।" वे अपने प्रचार द्वारा जनता का ध्यान महत्वपूर्ण सामाजिक समस्याओं के प्रति आकृष्ट करते हैं तथा उनमें राजनीतिक चेतना जाग्रत करते हैं। गुल्ड लिखता है कि उनके "शैक्षणिक कार्य मंच से भाषण, रेडियो, साहित्य के प्रकाशन एवं उसके वितरण तथा मतदाताओं के घर घर जाकर प्रचार द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं।" दलों के कार्यों में शासन संचालन के बाद सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य जनमत का निर्माण होना है जिसकी विस्तृत व्याख्या 'जनमत निर्माण के साधनों' के अंतर्गत पहले की जा चुकी है।

**व्यक्ति और सरकार के मध्य अच्छे सम्बन्धों का विकास**—समात्मक शासन-व्यवस्था में जहाँ अधिकार विभाजन के फलस्वरूप कार्यपालिका और विधानपालिका के क्षेत्र निश्चित कर दिए जाते हैं तथा केन्द्र और राज्य के मध्य शक्तियाँ का विभाजन कर दिया जाता है, राजनीतिक दल ही पारस्परिक सम्बन्ध बनाने का कार्य करते हैं। एक राजनीतिक दल के कारण ही जो विधानपालिका और कार्यपालिका दोनों पर प्रभाव रहता है दोनों में द्वन्द्व की स्थिति उत्पन्न नहीं होना देता। साथ ही यह जनता और सरकार का निकट सम्पर्क बनाये रखता है। सत्ताधारी दल जनता में सरकारी नीति का प्रचार करता है और विरोधी दल उसके दावा का, लेकिन दावा ही जनता की शिकायतों को सरकार तक पहुँचाते हैं और उन्हें दूर कराने का प्रयास करते हैं। उत्तर-दायी शासन में यह कार्य अत्यन्त आवश्यकताओं की तुलना में अधिक सरल होता है।

**राजनीतिक उत्तरदायित्व की स्थापना**—राजनीतिक दल परिवर्तनशील समुदाय में व्यक्तिगत और सामूहिक उत्तरदायित्व का स्थापना करते हैं, जो अत्यन्त प्राथमिक है। व. सार्वत के शब्दों में "विचारों के दस्तावेज (Broker of ideas) के रूप में कार्य करते हैं।" यह कथन सत्य है, क्योंकि राजनीतिक दलों के कारण ही जनतंत्र शासन का स्थापक संघों में पस पाया है।

अन्त में हम हूबर के शब्दों में कह सकते हैं कि "राजनीतिक दल जनताग्रिक





समस्याओं का अतिरंजन करते हैं। वे ऐसे निवाचक समूह बना डालते हैं जो बनावटी हानि है और उनमें भावात्मक विरोध व शत्रुता पनपनी रहती है। वे विधानमण्डल में ही दा गूठ नहा बनाते, वरन सारे राष्ट्र का दा शत्रु खेमा में बाँट देते हैं।

(३) नैतिक पतन—दल पद्धति छिछलपन, बेईमानी, घूसखोरी और भ्रष्टाचार का बढ़ावा देती है। यह व्यक्तियों का स्वायत्त प्रधान बनाकर उन्हें नैतिक पतन की ओर ढाल जाती है। सास्वी के शब्दों में “ये (राजनीतिक दल) उत्तरदायित्वों की मक्कारी का रूप बनाते हैं।”<sup>21</sup> अपने हित साधन के लिये गंदे और झूठ प्रचार का सहारा लेते हैं, मनसनीखेज समाचार छाड़ते हैं तथा अवसर पड़ने पर गर साविधानिक हथकण्डों का अपनाना भी नहीं हिचकते। डा मदनमोपाल गुप्ता लिखते हैं कि “पक्षपात और अपात्र संरक्षण का सबसे बड़ा और भोडा स्वरूप हमें दलों के कारण ही देखने को मिलता है। ये पड़पड़ों और दूरमिसाधियों की विसा में ले जाते हैं। वे कथित ‘कठपुतलें नचाने वाली अदृश्य सरकार’ को विकसित करते हैं और उसको जीवन प्रदान करते हैं।”<sup>22</sup>

(४) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का दमन—दल व्यवस्था नागरिकों की स्वतन्त्रता और व्यक्तित्व को कुचल देती है। यह जनतन्त्र के आदर्शों के विपरीत है। दल के सदस्यों का दलीय दासता में जकड़ दिया जाता है। दल के अनुशासन के नाम पर सदस्यों को स्वतन्त्र रूप से विचार और कार्य करने की छूट नहीं होती, क्योंकि इससे दल का नियमितता और दृढ़ता में बाधा पड़ती है। फिर उनका संगठन भी इतना जटिल होता है कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को कोई गुजाइश नहीं रह पाती। साइंस ने इसीलिए दल व्यवस्था को ‘संगठित पाखण्ड’ कहा है।

(५) विरोध के लिये विरोध—राजनीतिक दल, गिलक्राइस्ट के शब्दों में, देश के जीवन का यत्नवत जड़ बना देते हैं।<sup>23</sup> वे केवल विरोध के लिये विरोध करते हैं। विरोधी दल कितनी भी अच्छी बात कह रहा हो सत्ताधारी दल उसका विरोध करेगा ही, इसी प्रकार, सत्ताधारी दल द्वारा प्रस्तावित नीति चाहे कितनी ही लाभप्रद या आवश्यक क्यों न हो विरोधी दल को उसकी निंदा करनी ही होगी। साइंस इस सम्बन्ध में लिखते हैं कि ‘विधानमण्डल एक अखाड़ा बन जाता है जिसमें देश के हित भुला दिये जाते हैं।’ दलों की यह सकीणता उनके सदस्यों के दृष्टिकोणों को भी सकीण बना देती है। तर्क और विवेक का गला घाट दिया जाता है। “इस ढंग से बल बहुधा वास्तविकता का दमन करने और अवास्तविकता प्रगट करने के अपराधों के बोधो होते हैं।”<sup>24</sup>

(६) अयोग्यता को प्रोत्साहन—दल प्रणाली में अयोग्यता को प्रोत्साहन मिलता है। यह अच्छे नागरिकों को सावजनिक सेवा के कार्यों से विमुख कर देती है। इस तरह राष्ट्र उन अपात्रप्राप्त बुद्धिमान और विवेकहीन व्यक्तियों के ज्ञान और अनुभव से वंचित हो जाता है जो या तो चुनाव के पचड़े में नहीं पड़ना चाहते या दलीय

21 Laski *op cit* p 313

22 पूर्वोक्त पुस्तक पृ ६८।

23 Gilchrist, *op cit* p 337

24 *Ibid* p 338

भाति प्रष्टाचार के प्रसार का माग अवश्य किया जाता है। प्रभावशाली विरोधी दल की स्थापना द्वारा वे शासकों की निरकुशता पर नियंत्रण रखते हैं। सास्कीने ठीक लिखा है कि “राजनीतिक दल देश में अत्याचारशाही के विकास के विरुद्ध हमारी सबसे बड़ी सुरक्षा है।”

(५) उदार और व्यापक मनोवृत्ति का विकास—पटरसन का मत है कि “राजनीतिक दल राष्ट्रीय एकता और विकास और उसे बनाये रखने में सहायक होते हैं।” ये नागरिकों को साम्प्रदायिक, जातीय और धार्मिक भेदभावों से ऊपर उठकर राष्ट्रीय दृष्टिकोण से समस्याओं को देखने-समझने में सहायता देते हैं जिससे नागरिकों की मनोवृत्ति सकुचित न रहकर व्यापक और उदार बन जाती है।

(६) रचनात्मक कार्य—राजनीतिक दल अनेक परोपकारी और रचनात्मक कार्य भी करते हैं जिनका राजनीति से विशेष सम्बन्ध नहीं होता। यह कार्य बहुधा समाज सेवा करना तथा पिछड़े लोगों को शोषण से बचाना होता है। खादी प्रामोद्योग का उदाहरण हमारे देश में है जिसमें भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का बड़ा योगदान है। राजनीतिक दलों के अभाव में ऐसे कार्य अधूरे रह जायेंगे।

(७) शासन के विभिन्न अंगों में सहयोग—विभिन्न सरकारी अंगों का सहयोग और सामंजस्य के साथ काम करने रहना राजनीतिक दलों के कारण ही सम्भव हो सका है। विशेषतः संसदीय प्रणाली में तो राजनीतिक दल व्यवस्थापिका और कार्यपालिका को जोड़ने वाली कड़ी के रूप में कार्य करते हैं। इनके अभाव में संसदीय शासन दो दिन भी नहीं चल सकता।

(८) श्रेष्ठ व्यवस्थापन—दल प्रणाली व्यवस्थापन को श्रेष्ठ बनाती है और देश को उन्नति की ओर ले जाती है। राजनीतिक दलों के अपने शाश्वत विभाग होते हैं जिनमें राष्ट्र को शक्तिशाली बनाने और उसे बुराईयाँ से बचाने के उद्देश्य से सावजनिक समस्याओं में सम्बन्ध में महत्वपूर्ण अनुसंधान होते रहते हैं। कानून बनाने में पहले प्रत्येक राजनीतिक दल उसके विभिन्न पहलुओं पर अच्छी तरह सोच-विचार कर लेता है। इससे विधानपालिका में ‘यथेष्ट’ का वाद विवाद बनता है, समय की बरबादी नहीं होती है और प्रत्येक पक्ष उसके अच्छे और बुरे मुद्दों के विषय में जानकारी प्राप्त कर लेता है।

दलीय व्यवस्था के दोषों को निम्नांकित ढंग से व्यक्त किया जा सकता है

(१) मानव स्वभाव के विपरीत—दल विभाजन मानव स्वभाव के प्रतिकूल है। दल उस जनता में एक विलक्षण बनावटी समझौता स्थापित करते हैं जो एक ही जैसे राजनीतिक विचारों की कल्पना करते हैं। गिस्काइस लिखता है कि ‘प्रत्येक पक्ष स्वेच्छापूर्वक असहमति और विरोध की दशा में रहता है और साथ ही व्यक्तिगत नियम दल सचिवों के सकाण रूप में दसा होता है।’<sup>20</sup> यह दुर्लभता जनता को विभिन्न परस्पर विरोधी गुटों में बाँट देती है जो राष्ट्रीय एकता के लिये घातक है।

(२) सावजनिक जीवन पर दूषित प्रभाव—राजनीतिक दलों से समाज में गुटबारी बढ़ती है और दल का वातावरण नटुव विधान हो जाता है। व दल का



समस्याओं का अतिरंजन करते हैं। वे ऐसे निवाचन समूह बना डालते हैं जो वनावटी हान हैं और उनमें भावनात्मक विरोध व शत्रुता पनपती रहती है। वे विधानमण्डल में ही दा गूठ नहा बनाते, वरन् सारे राष्ट्र का दा भव्य चेमा में बाँट देते हैं।

(३) नैतिक पतन—दल पद्धति छिछनपन, वेईमानो, घूसखोरी और भ्रष्टाचार का वढावा देती है। यह व्यक्तियों का स्वाय प्रधान बनाकर उन्हें नैतिक पतन की ओर ल जाती है। लास्को के मत" म "वे (राजनीतिक दल) उत्तरदायित्वों की मक्कारी का रूप बनाते हैं।" <sup>21</sup> अपन हित-साधन के लिये गंदे और झूठ प्रचार का सहारा लेते हैं, मनसनीखज समाचार छाड़ते हैं तथा अवसर पडने पर गर-साविधानिक हथकण्डा का अपनान स भी नहीं हिचकते। डा मदनमोपाल गुप्ता लिखते हैं कि 'पक्षपात और अपात्र सरक्षण का सबसे म्हा और भोडा स्वरूप हमें इसी के कारण ही देखने को मिलता है। ये पक्षपात और दूरभित्तिधियों की बिशा में ले जाते हैं। वे कथित 'कठपुतले नचाने वाली अवृथ सरकार' को विकसित करते हैं और उसको जीवन प्रधान करते हैं।'<sup>22</sup>

(४) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का दमन—दल व्यवस्था नागरिकों की स्वतन्त्रता और व्यक्तित्व को कुचल देती है। यह जनतन्त्र के आदर्शों के विपरीत है। दल के सदस्यों का दलीय दासता में जकड़ दिया जाता है। दल के अनुशासन के नाम पर सदस्यों की स्वतन्त्र रूप स विचार और काय करने की छूट नहीं होती, क्योंकि इससे दल का नियमितता और दुङ्गा में बाधा पडती है। फिर उनका संगठन भी इतना जटिल होता है कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की कोई गुजाइश नहीं रह पाती। माइस ने इसीलिये दल व्यवस्था को 'संगठित पाछण्ड' कहा है।

(५) विरोध के लिये विरोध—राजनीतिक दल, मिलक्राइस्ट के शब्दों में, देश के जीवन को यन्त्रबल जड़ बना देते हैं।<sup>23</sup> वे केवल विरोध के लिये विरोध करते हैं। विरोधी दल कितनी भी अच्छी बात कह रहा हो सत्ताधारी दल उसका विरोध करेगा ही, इसी कारण, सत्ताधारी दल द्वारा प्रस्तावित नीति चाहे कितनी ही लाभप्रद या आवश्यक क्यों न हो विरोधी दल को उसकी निंदा करनी ही होगी। माइस इस सम्बन्ध में लिखते हैं कि 'विधानमण्डल एक अण्डा बन जाता है जिसमें देश के हित भूला बिदे जाते हैं।' दली की यह सकीणता उनके सदस्यों के दृष्टिकोणों को भी सकीण बना देती है। तब और विवेक का गला घाट दिया जाता है। "इस ढंग से दल बहुधा वास्तविकता का दमन करने और अवास्तविकता प्रगट करने के अपराधों के बोधी होते हैं।"<sup>24</sup>

(६) अयोग्यता की प्रोत्साहन—दल प्रणाली में अयोग्यता की प्रोत्साहन मिलता है। यह अच्छे नागरिकों को सावजनिक सेवा के कार्यों से विमुख कर ेती है। इस तरह राष्ट्र उन ध्यातिप्राप्त बुद्धिमान और विवेकशील व्यक्तियों के ज्ञान और अनुभव से वंचित हो जाता है जो या तो चुनाव के पचड़े में नहीं पडना चाहते या दलीय

21 Laski op cit p 313

22. पूर्वोक्त पुस्तक प ६८।

23 Gilchrist op cit p 337

24 Ibid p 338

मचेतक (Party Whip) के अनुशासन में रहना पसंद नहीं करते।

(७) देशभक्ति के विरुद्ध—मेरियट लिखता है कि “बल भक्ति को यदि अत्यधिक आगे ले जाया जाय तो वह देशभक्ति पर परदा डाल देती है।” राष्ट्रीय संकट के समय दलीय सरकार निबल और अस्थिर मत होती है, क्योंकि राष्ट्र भक्ति व मूल्य पर वह दल भक्ति का प्रास्तावक देती है।

(८) धनिकों से गुप्त समझौता—राजनीतिक दल जिन लोगों से आर्थिक महायत्ना लेते हैं उनमें प्रायः वे गुप्त समझौते कर लेते हैं। इससे धनवानों का लाभ होता है और सबसाधारण जनता अंधेरे में रहती है। डा. फाइनर ने राजनीतिक दलों पर धन के प्रभाव का विस्तार से वर्णन करते हुए लिखा है कि इस समस्या का निदान बड़े बड़े किसी दल में जनतंत्र का सफल नहीं बनाया जा सकता।

### सफल दलीय व्यवस्था की शर्तें (Conditions for Successful Party System)

दल प्रणाली के उपर्युक्त दोषों को देखते हुए अनेक विद्वान इस विचार के समर्थक हैं कि राजनीतिक दलों का जामूलचूल रूप से समाप्ति कर देना चाहिये। लेकिन यह विचार न तो व्यावहारिक है और न वांछनीय। दलों का अभाव के किस प्रकार बड़े दंगों में प्रतिनिधि शासन स्थापित होगा यह कोई नहीं बताता। फिर दलीय व्यवस्था का हटा देने से हम एक बुरी चीज के साथ अनेक अच्छी चीज भी फेंक देंगे अर्थात् राजनीतिक दलों से प्राप्त होने वाले लाभों से वंचित रह जायेंगे। अतः दूषित होते हुए भी राजनीतिक दल आवश्यक जान पड़ते हैं। इन्हें युग और देश के अनुसार अधिक हिनकर और प्रभावशाली बनाने की आवश्यकता है। सिखारिक न दल व्यवस्था के दोषों का दूर या कम करने के लिये निम्नांकित क्रियात्मक उपाय प्रस्तावित हैं।

प्रथम, अधिसत्तात्मक देशों में यदि राष्ट्रपति का चुनाव विधानपालिका के सदस्यों द्वारा किया जाय तथा सहायक प्रबंध अधिकारी दल बंधनों से स्वतंत्र होकर कार्य करें तो सरकार पर राजनीतिक दलों का प्रभाव व नियंत्रण कम हो जायेगा।

दूसरे, संसदीय शासन में विधि निर्माण और प्रशासन के कुछ मामलों को दलीय व्यवस्था के नियन्त्रण से हटाया जा सकता है। उदाहरण के लिये, कानून बनाने की प्रारम्भिक कार्यवाही (समारो) को मन्त्रिपरिषद् के स्थान पर संसदीय समितियों को सौंपा जा सकता है। विभिन्न शासकीय विभागों के अध्यक्ष, विशेष रूप से उन विभागों के जिनमें विशिष्ट तकनीकी ज्ञान और प्रशासकीय कुशलता की आवश्यकता होती है, मन्त्रिपरिषद् की समिति के साथ ही रिटायर नहीं हो जाने चाहिये। आवश्यकता पड़ने पर दल के बाहर से भी उनकी नियुक्ति की जानी चाहिये।

तीसरे, स्विट्जरलैण्ड की तरह यह परम्परा स्थापित की जा सकती है कि कार्यपालिका द्वारा प्रस्तावित विधेयक या नीति के संसद् द्वारा अस्वीकृत कर दिये जाने पर कार्यकारी परिषद् को पद त्यागने की आवश्यकता न हो। उन्हें केवल उसी

समय पद त्यागना पड़े जब कि ससद् की लोकसभा में उनके विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाय। इससे न तो कायपालिका दल की गुलाम रहेगी और न निरकुश ही हो सकेगी।

चोपे, जामा सग्रह (Referendum) की व्यवस्था को लागू करके भी काफी सीमा तक दल की बुराइयों से बचा जा सकता है।

ये सारे उपचार राजनीतिक हैं जो देश और शासन प्रणाली के अनुसार बदल सकते हैं। सभी देशों के लिए राजनीतिक दलों की बुराइयों को दूर करने की कोई एक रामबाण औषधि नहीं सुझायी जा सकती। लेकिन कुछ उपचार नतिक भी हैं, जो सभी देशों पर समान रूप से लागू होते हैं। समुचित दल व्यवस्था के लिये अत्यन्त आवश्यक है कि नागरिकों में सहिष्णुता की भावना हो, यह तभी सम्भव है जबकि वे प्रबुद्ध और अयसरवादी न हों। इसके अतिरिक्त देश में यथासम्भव अधिक समानता होनी चाहिये और राजनीतिक दलों को किन्हीं ठोस आदर्शवादी सिद्धान्तों पर आधारित होना चाहिये। उन्हीं देशों के राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक स्वरूप के विषय में आधारभूत रूप से एकमत होना चाहिये। उनकी संख्या कम से कम होनी चाहिये। राजनीतिक दल बोटों की ही नहीं, दिला की भी बाँटते हैं। हमें उनके इस चरित्र का ध्यान में रखते हुए कोई कदम उठाना चाहिये।

## दल-प्रणाली के रूप (Party Systems)

प्रतिनिधि शासन की स्थापना के विषय में दल प्रणालियों के तीन रूप प्रचलित हैं, यहाँ हम संक्षेप में उनका विवरण करेंगे।

### एकदलीय पद्धति (One Party System)

जिस देश में कोई विराष्टी दल नहीं होता, केवल एक राजनीतिक दल ही होता है और सरकार के सभी सदस्य उस दल के खूने हुए प्रतिनिधि ही होते हैं वहाँ की दल-पद्धति को एकदलीय कहा जाता है। बहुत से लोगों का मत है कि एकदलीय व्यवस्था सबाधिकारवादी (Totalitarian) होती है। वहाँ दल के सदस्य अपनी तानाशाही देश पर लाद देते हैं। यह दृष्टिकोण अतिरिक्त है। अनेक दलों के हात हुए भी बहुमत प्राप्त दल अपनी तानाशाही थाप सकता है विभिन्न राजनीतिक दलों को काय करन की छूट देकर वह वेइमानी से हमसा चुनावों जीत सकता है और दुनिया की आँखों में धूल झोक सकता है। जहाँ एकदलीय पद्धति की यह जालोचना सही नहीं, वरन् एकदलीय व्यवस्था मूलन अध्ययन पर आधारित है। हिटलर के जर्मनी और मुसोलिनी के इटली में एक-के दलीय व्यवस्था या और ब्रिटेन का उद्देश्य बचन सत्ता को हस्तगत करना या उस पर अपना अधिकार बनाय रखना ही नहीं था अपितु राज्य का पुनर्गठन इस प्रकार करना था कि दुनिया में जर्मनी या इटली का आधिपत्य स्थापित हो जाय और दल के



समय पद त्यागना पड़े जब कि ससद की लोकसभा में उनके विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाय। इससे न तो कायपालिका दल की गुलाम रहेगी और न निरकुश ही हो सकेगी।

चौथे, जनमत संग्रह (Referendum) की व्यवस्था को लागू करके भी काफी सीमा तक दल की बुराइयों से बचा जा सकता है।

ये सारे उपचार राजनीतिक हैं जो देश और शासन प्रणाली के अनुसार बदल सकते हैं। सभी देशों के लिए राजनीतिक दलों की बुराइयों को दूर करने की कोई एक रामबाण औपधि नहीं सुझायी जा सकती। लेकिन कुछ उपचार नतिक भी हैं, जो सभी देशों पर समान रूप से लागू होते हैं। समुचित दल व्यवस्था के लिये अत्यन्त आवश्यक है कि नागरिकों में सहिष्णुता की भावना हो, यह तभी सम्भव है जबकि व प्रबुद्ध और अवसरवादी न हो। इसके अतिरिक्त देश में यथासम्भव आर्थिक समानता होनी चाहिये और राजनीतिक दलों को किन्हीं ठोस आदर्शवादी सिद्धांतों पर आधारित होना चाहिये। उह देश के राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक स्वरूप के विषय में आधारभूत रूप से एकमत होना चाहिये। उनकी संख्या कम से कम होनी चाहिये। राजनीतिक दल वोटों को ही नहीं, दिलों का भी बाँटते हैं। हमें उनके इस चरित्र का ध्यान में रखते हुए कोई कदम उठाना चाहिये।

## दल-प्रणाली के रूप (Party Systems)

प्रतिनिधि शासन की स्थापना के विषय में दल प्रणालियों के तीन रूप प्रचलित हैं, यहाँ हम संक्षेप में उनका विवेचन करेंगे।

### एकदलीय पद्धति (One Party System)

जिस देश में कोई विराधी दल नहीं होता, केवल एक राजनीतिक दल ही होता है और सरकार के सभी सदस्य उस दल के चुने हुए प्रतिनिधि ही होते हैं वहाँ की दल-पद्धति को एकदलीय कहा जाता है। बहुत से लोगो का मत है कि एकदलीय व्यवस्था सवाधिकारवादी (Totalitarian) होती है। वहाँ दल के सदस्य अपनी तानाशाही देश पर लागू करते हैं। यह दृष्टिकोण अतिरिक्त है। अनेक दलों के होते हुए भी बहुमत प्राप्त दल अपनी तानाशाही पाप सकता है, विभिन्न राजनीतिक दलों का कार्य करने की छूट देकर वह वेइमानों से हमेशा चुनाव-जान सकता है और दुनियाँ की आँखों में धूल झाँक सकता है। अतः एकदलीय पद्धति में यह आलाचना सही नहीं, बरन एकदलीय व्यवस्था मतलब अध्ययन पर आधारित है। हिटलर के जर्मनी और मुसोलिनी के इटली में एकदलीय व्यवस्था थी और वहाँ उनका उद्देश्य व्यवस्था को हथकड़ी बनाना था उस पर अपना अधिकार बनाकर रखना था नही था जिनसे राज्य का पुनर्गठन इस प्रकार करना था कि दुनिया में जर्मनी या इटली का आधिपत्य स्थापित हो जाय और दल के

मंत्रितक (Party Whip) के अनुशासन में रहना पसंद नहीं करते।

(७) देशभक्ति के विरुद्ध—मेग्यिट लिखता है कि “दल भक्ति को यदि अत्यधिक आगे ले जाया जाय तो वह देशभक्ति पर परदा डाल देती है।” राष्ट्रीय संकट के समय दलीय सरकार निबल और अस्थिर मत हाती है, क्योंकि राष्ट्र भक्ति के मूल्य पर वह दल भक्ति का प्रास्तावक देती है।

(८) धनिकों से गुप्त समझौता—राजनैतिक दल जिन लोगों से जायिक सहायता लेते हैं उनमें प्रायः वे गुप्त समझौते कर लेते हैं। इससे धनवानों का लाभ होता है और सबसाधारण जनता अंधरे में रहती है। डा. फाइनर ने राजनीतिक दलों पर धन के प्रभाव का विस्तार से वर्णन करते हुए लिखा है कि इस समस्या का निदान दूढ़े वगैरे किसी दल में जनतंत्र को सफल नहीं बनाया जा सकता।

### सफल दलीय व्यवस्था की शर्तें (Conditions for Successful Party System)

दल प्रणाली के उपयुक्त दोषों को देखते हुए अनेक विद्वान इस विचार के समर्थक हैं कि राजनीतिक दलों को आमूलचूल रूप से समाप्त कर देना चाहिये। लेकिन यह विचार न तो व्यावहारिक है और न वाछनीय। दलों के अभाव में किस प्रकार बड़ा मंत्र प्रतिनिधि शासन स्थापित होगा यह कोई नहीं बताता फिर दलीय व्यवस्था को हटा देने से हम एक बुरी चीज के साथ अनेक अच्छी चीजें भी फेंक देंगे अर्थात् राजनीतिक दलों से प्राप्त होने वाले लाभों से वंचित रह जायेंगे। अतः दूषित होते हुए भी राजनीतिक दल आवश्यक जान पड़ते हैं। इन्हें युग और देश के अनुसार अधिक हिनकर और प्रभावशाली बनाने की आवश्यकता है। सिद्धांतिक न दल व्यवस्था के दोषों का दूर या कम करने के लिये निम्नांकित क्रियात्मक उपाय सुझाये हैं

प्रथम, अध्यक्षात्मक देशों में यदि राष्ट्रपति का चुनाव विधानपालिका के सदस्यों द्वारा किया जाय तथा सहायक प्रबंध अधिकारी दल बंधनों से स्वतन्त्र होकर कार्य करें तो सरकार पर राजनीतिक दलों का प्रभाव कम हो जायेगा।

दूसरे, संसदीय शासन में विधि निर्माण और प्रशासन के कुछ मामलों को दलीय व्यवस्था के नियन्त्रण से हटाया जा सकता है। उदाहरण के लिये कानून बनाने की प्रारम्भिक कार्यवाही (तैयारी) को मंत्रिपरिषद् के स्थान पर संसदीय समितियों को सौंपा जा सकता है। विभिन्न शासकीय विभागों के अध्यक्ष, विशेष रूप से उन विभागों के जिनमें विशिष्ट तकनीकी ज्ञान और प्रशासकीय कुशलता की आवश्यकता होती है, मंत्रिपरिषद् की समाप्ति के साथ ही रिटायर नहीं हो जाने चाहिये। आवश्यकता पड़ने पर दल के बाहर से भी उनकी नियुक्ति की जानी चाहिये।

तीसरे स्विट्जरलैण्ड की तरह यह परम्परा स्थापित की जा सकती है कि कामपालिका द्वारा प्रस्तावित विधेयक या नीति के संसद द्वारा अस्वीकृत कर दिये जाने पर कार्यकारी परिषद् को पद त्यागन की आवश्यकता न हो। उन्हें केवल उसी

समय पद त्यागना पड़े जब कि ससद की लोकसभा में उनके विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाय। इससे न तो कायपालिका दल की गुलाम रहेगी और न निरकुश ही हो सकेगी।

चौथे, जनमत संग्रह (Referendum) की व्यवस्था को लागू करके भी काफी सीमा तक दल की बुराइयों से बचा जा सकता है।

ये सारे उपचार राजनीतिक हैं जो देश और शासन प्रणाली के अनुसार बदल सकते हैं। सभी देशों के लिए राजनीतिक दलों की बुराइयों को दूर करने की कोई एक रामबाण औपधि नहीं सुझायी जा सकती। लेकिन कुछ उपचार नतिक भी हैं, जो सभी देशों पर समान रूप से लागू होते हैं। समुचित दल व्यवस्था के लिए अत्यन्त आवश्यक है कि नागरिकों में सहिष्णुता की भावना हो, यह तभी सम्भव है जबकि व प्रबुद्ध और अवसरवादी न हो। इसके अतिरिक्त देश में यथासम्भव आर्थिक समानता होनी चाहिये और राजनीतिक दलों को किन्हीं ठोस आदर्शवादी सिद्धांतों पर आधारित होना चाहिये। उन्हीं देशों के राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक स्वरूप के विषय में आधारभूत रूप से एकमत होना चाहिये। उनकी संख्या कम से कम होनी चाहिये। राजनीतिक दल वोटों को ही नहीं, दिलों को भी बाँटते हैं। हमें उनके इस चरित्र को ध्यान में रखते हुए कोई कदम उठाना चाहिये।

## दल-प्रणाली के रूप (Party Systems)

प्रतिनिधि शासन की स्थापना के विषय में दल प्रणालियों के तीन रूप प्रचलित हैं, यहाँ हम संक्षेप में उनका विवेचन करेंगे।

### एकदलीय पद्धति (One Party System)

जिस देश में कोई विरोधी दल नहीं होता, केवल एक राजनीतिक दल ही होता है और सरकार के सभी सदस्य उस दल के चुने हुए प्रतिनिधि ही होते हैं वहाँ को दल-पद्धति को एकदलीय कहा जाता है। बहुत से लोगों का मत है कि एकदलीय व्यवस्था सर्वाधिकारवादी (Totalitarian) होती है। वहाँ दल के सदस्य अपनी तानाशाही देश पर लाव देते हैं। यह दृष्टिकोण अतिरिक्त है। अनेक दलों के होते हुए भी बहुमत प्राप्त दल अपनी तानाशाही घोष करता है विभिन्न राजनीतिक दलों का कार्य करने की छूट दब कर वह बेइमानी से हमेशा चुनाव जीत सकता है और दुनियाँ की आँखों में घुल साक सकता है। जन एकदलीय पद्धति में यह जानना सही नहीं बरन एकदलीय व्यवस्था मतलब अध्ययन पर आधारित है। हिटलर के जर्मनी और मुसोलिनी के इटली में एकदलीय व्यवस्था थी और वहाँ देश का उत्थन करने के लक्ष्य को हस्तगत करना या उस पर अपना अधिकार बनाए रखना ही न था या जितनी राज्य का पुनर्गठन इस प्रकार करना या विनियमन में बदलाव या दृष्टि का आधिकार स्थापित हो जाय और दल के

नेता व कुछ सीमा तक सदस्यों को मनमानी करने की छूट हो। ऐसी एकदलीय पद्धति निश्चय ही दोषपूर्ण है, क्योंकि जनतन्त्र में किसी एक की कीमत पर दूसरे को मनमानी करने का छूट नहीं दी जा सकती।

इसके विपरीत, तुर्की में मुस्तफा कमालपाशा की एकदलीय पद्धति निश्चय ही जनहितपी थी। उसने जनतांत्रिक ढंग से कार्य किया और तुर्की को आधुनिक बनाने में महत्वपूर्ण योग दिया। सोवियत संघ में भी एकदलीय प्रणाली है, लेकिन वहाँ की सरकार को अधिनायकवादो कहना द्वेष के अतिरिक्त कुछ नहीं है। 'जनतांत्रिक भेदवाद' (Democratic Centralism) में सबसे पहला जनतांत्रिक तत्त्व तो यह है कि सारी इकाइयाँ निर्वाचित होती हैं, दूसरे वहाँ आत्मालोचन (Self Criticism) की परम्परा पहले से स्थापित है, और लोसरे, दलीय राजनीति व शासनतन्त्र की सम्पूर्ण नीतियों पर पूरा दल विचार करता है। जो लोग सोवियत संघ, फासीवादी इटली, जर्मनी, स्पेन आदि सभी एकदलीय सरकारों को एक ही नमूने (Model) की मानते हैं वे ग़ाय नहीं करते। यह सत्य है कि एकदलीय पद्धति के अंतर्गत वाणी स्वतंत्रता और विरोध की स्वतंत्रता कम होती है, लेकिन सिर्फ मनमाने बोलने और विरोध करने की स्वशासन या जनतन्त्र का पर्याय मानना गलत है। एकदलीय सरकार सुसंगठित, सुदृढ़, शीघ्र निणय लेने में सक्षम, राष्ट्रीय संकट का सामना करने में कुशल होती है तथा यदि वह अपने सारे कार्य सवसाधारण के हितों को ध्यान में रखकर बिना किसी द्वेष और भेदभाव के करे तो वह सर्वोत्तम होगी और सर्वाधिक जनतांत्रिक भी। सोवियत संघ में जो दल की तानाशाही है वह जनतांत्रिक है, क्योंकि उसका उद्देश्य पूँजीपतियों को पतन नहीं देना है जिनसे गुप्त समझौते करके तथा धन लेकर दलों के ऐसे समूह खड़े हो जाते हैं जो सवसाधारण के हितों के विपरीत और सेंटों के हितों के अनुरूप आचरण करते हैं। जब सोवियत संघ में पूँजीपति-वर्ग का कोई अवशेष नहीं रहेगा वहाँ विरोधी दल को मान्यता और उसे कार्य करने की छूट दी जा सकेगी, तब तक के लिए साम्यवादी दल ने आरम्भ सोचन का सिद्धांत चलाया है।

## बहुदलीय पद्धति

### (Multi-party System)

बहुदलीय प्रणाली एकदलीय पद्धति का विलोम है। जहाँ तीन या उससे अधिक राजनीतिक मायता प्राप्त दल हाते हैं वहाँ बहुदलीय प्रणाली लागू कही जाती है। भारत, फ्रांस, आदि देशों में बहुदलीय प्रणाली लागू है। इसका सबसे बड़ा गुण यह है कि इस व्यवस्था में शासन कभी निरकुश नहीं बन सकता। वह हमेशा आदान प्रदान और समझौते के आधार पर चलता है। लागू दलों की सदस्यता आसानी से पा सकते हैं (रूस में दल के सदस्यों की संख्या ५० लाख से अधिक नहीं है) और राजनीतिक क्षेत्र में अधिक सक्रिय हो सकते हैं। सम विभिन्न विचारधारा वाले लोगों को प्रतिनिधित्व मिलने की छूट रहती है। लेकिन गुण की तुलना में बहुदल में व्यवस्था में अधिक हैं। बहुदलीय प्रणाली के अंतर्गत नयी सरकार स्थापना नहीं होती। 'आपा



राम', 'गया राम' की प्रक्रिया चलती रहती है और मन्त्रिमण्डल अधिक दिनों तक नहीं टिकता। एक सरकार द्वारा लागू की गयी योजनाएँ दूसरी सरकार द्वारा रद्द कर दी जाती हैं या अधूरी पड़ी रहती हैं। इनके अतिरिक्त एकदलीय व द्विदलीय पद्धति के जितने गुण हैं वे बहुदलीय व्यवस्था में नहीं पाये जाते।

## द्विदलीय पद्धति (Two party System)

जिस देश में केवल दो राजनीतिक दल— सत्ताधारी दल और विरोधी दल— होते हैं, वही द्विदलीय प्रणाली लागू कही जाती है। लेकिन सैट (Sait) का मत है कि द्विदलीय व्यवस्था का अर्थ यह नहीं होता कि केवल दो राजनीतिक दल ही हों, प्रत्युत यह होता है कि यदि कुछ अन्य दल भी हों तो वे इतने छोटे हों कि राजनीति पर उनका विशेष प्रभाव न हो और विधानमण्डल में बहुमत प्राप्त करने के लिये उनके साथ मिलकर सरकार बनाने की आवश्यकता न पड़े। इंग्लैंड में अनुदार और धर्मिक दो दल हैं कुछ लोग उदार (Liberal) दल के भी सदस्य हैं लेकिन उसका राजनीति पर कोई विशेष प्रभाव नहीं है इसलिये वहाँ की दलीय व्यवस्था को द्विदलीय कहा जाता है। अमरीका में भी द्विदलीय प्रणाली है।

द्विदलीय व्यवस्था का सबसे बड़ा लाभ यह है कि इसके अन्दर स्थायी और सुदृढ़ सरकार बनती है। एक दल दृढ़ता से शासन करता है, दूसरा दृढ़ता से विरोध। दूसरे, इसमें अनुत्तरदायी आलोचना की सम्भावना कम होती है, क्योंकि आलोचना करने वाला दल यह जानता है कि सरकार के त्यागपत्र देने पर उसे सरकार बनानी होगी और अपनी आलोचना को सही सिद्ध करना होगा। तीसरे, दृढ़ और उत्तरदायित्वपूर्ण शासन होने से शासन प्रणाली में कामकुशलता आती है। चौथे, इस व्यवस्था में, सांसदों के अनुसार, जनता सरकार का प्रत्यक्ष निर्वाचन करती है। इसमें अपनी नीतियों को साकार रूप देने के लिये सरकार को प्रचार करना पड़ता है। जिन कार्यों को सरकार करना चाहती है उन्हें करने में यदि वह असमर्थ होती है तो उसे जनता के समक्ष कारणों का उल्लेख करना पड़ता है। अतः में, संसदीय सरकार की सफलता के लिये प्रोत्साहन द्विदलीय प्रणाली को अनिवार्य बताया है।

इस प्रणाली के कुछ दोष भी हैं। रम्से म्योर के विचार से ब्रिटिश शासन में पाये जाने वाले भयंकर दोषों के लिये द्विदलीय पद्धति ही उत्तरदायी है। उसके शब्दों में 'द्विदलीय प्रणाली ने संसद् के सम्मान को नष्ट कर दिया है तथा मन्त्रिमण्डल की शान्तिशाही को उन्नत कर दिया है। यह बहुमत की स्वेच्छाचारिता है जो अल्पसङ्ख्यकों के हितों को उस समय तक कुचले रहती है जब तक कि उसे बहुमत प्राप्त रहता है।' दूसरे, इस व्यवस्था के अन्तर्गत मतदाता को सामान्यतः दो ही उम्मीदवारों में से किसी को चुनना होता है। यह भी सम्भव है कि मतदाता दोनों में किसी को पसन्द न करे तब उसके लिये कौन-सा विकल्प होगा? तीसरे, द्विदलीय व्यवस्था में अनेक वर्ग और हित प्रतिनिधित्व पाने में बाधित रह जाते हैं। चौथे, यह प्रणाली 'अनुपायिक और नेतावा

दत्ता में विवेकपूर्ण प्रज्ञा और जन के स्थान पर अथ भक्ति की प्रतिष्ठा करती है।<sup>१</sup> अन्त में, यह व्यवस्था प्रबल स्वार्थी हितों और दलीय पक्षपाता की रचना करती है। औपनिवेशिक बठारता और अनुशासन विचार स्वातन्त्र्य की उपेक्षा करती है तथा 'लूट प्रणाली' (Spoil System) को प्रोत्साहित करती है।

### दबाव गुट (Pressure Groups)

राजनीतिक दलों के अतिरिक्त समाज में अनेक संगठित समूह भी होते हैं, जिनका निर्माण कुछ विषय हितों की रक्षा के लिये किया जाता है। ये राजनीतिक दलों की तरह चुनाव नहीं लड़ते। इनका कार्य धर्म विधानमण्डल के बाहर होता है। राजनीतिक दलों की भाँति सत्ता प्राप्त करने में इनकी कोई रुचि नहीं होती, वे सिर्फ विधानमण्डल के सदस्यों का प्रभावित करके ऐसे कानून पास कराना चाहते हैं जो उनके हित में हों। हितों के विरुद्ध बन कानूनों में वे संशोधन कराने या उन्हें वापस लिये जाने पर ज़ोर देते हैं। अमरीका में शक्ति विभाजन के अन्तर्गत अध्यक्षीय शासन व्यवस्था होने के कारण इनका बढ़त ज़ोर है। अपने देश में ये उतने प्रभावशाली नहीं हैं। भारत में 'इण्डियन चैम्बर ऑफ कामर्स', 'खल भारतीय उत्पादक संघ', 'ग्रूम कांग्रेस', 'विद्यार्थी परिषद', 'अखिल भारतीय हिन्दू परिषद', आदि इसके उदाहरण हैं।

काइनर ने लिखा है कि 'जहाँ सिद्धांत और संगठन में राजनीतिक दल कमजोर होंगे वहाँ दबाव समूह पनपेंगे, जहाँ दबाव समूह शक्तिशाली होंगे वहाँ राजनीतिक दल कमजोर होंगे और जहाँ राजनीतिक दल शक्तिशाली होंगे वहाँ दबाव समूह दबा दिये जायेंगे।'

दबाव समूहों के पक्ष में यह कहा जाता है कि वे जनतांत्रिक प्रणाली के अनुरूप होते हैं। उनके द्वारा समाज और राज्य में संतुलन बना रहता है। वे जनता के हितों का ठीक प्रकार सरकार के समक्ष प्रस्तुत करते हैं। आलोचना की राय में वे भ्रष्टाचार फैलाते हैं। वे अनुचित साधना का प्रयोग करके विधायकों का प्रभावित करते हैं तथा वे अपने स्वार्थ के लिये सामान्य हित विरोधी कार्य करते हैं।

### साम्प्रदायिक प्रश्न

१. राजनीति जगत् में बहुसंख्यक वर्गाधिकार के पक्ष में हुए आंदोलन का वर्णन कीजिए। इसके माध्यम से क्या आशा की जा सकती है और उन्हें कैसा दूर किया गया? (भाग १९६२)
२. प्रतिनिधित्व का क्या अर्थ है? आधुनिक विधानमण्डल के संघटन के लिये जमीन और साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व की साम्य उपमायिता पर प्रकाश डालिये। (विषय १९६४ ६७ भाग १९६४ ६७ भाग १९६२)
३. साम्प्रदायिकों को उचित प्रतिनिधित्व देने के लिये क्या पद्धतियाँ प्रयोग की जाती हैं? साम्प्रदायिक के विरुद्ध क्या उर्कें दिये गए हैं? (भाग १९७०)
४. साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व का क्या अर्थ है? इसके मूल और दोषों का आलोचनात्मक मूल्यांकन कीजिये। (भाग १९७०)

- २ प्रत्यक्ष विधि निर्माण का क्या अर्थ है ? इसके गुण और दोष स्पष्ट कीजिए ।  
(आगरा १९६२, ७१ विक्रम १९७१)
- ६ जनमत क्या है ? आधुनिक युग में जनमत निर्माण के कौन से साधन हैं ?  
(२८) (राजस्थान १९७८ कानपुर १९७२ आगरा १९७३)
- ७ जनमत की परिभाषा कीजिये । प्रत्यक्ष जनमत के विनाश में हमारे देश में कौन सी बाधाएँ हैं ?  
(आगरा १९७१)
- ८ जनमत किसे कहते हैं ? आधुनिक राज्य में जनमत के निर्माण का महत्व का वर्णन कीजिये ।  
(२९) (राजस्थान १९७५ आगरा १९६४ लखनऊ १९६७)
- ९ प्रजातन्त्रीय सरकार में राजनीतिक दलों के महत्व पर प्रकाश डालिये । दल पद्धति के कौन से गुण तथा अवनुष्ठ हैं ?  
(आगरा १९७२)
- १० राजनीतिक दलों की परिभाषा कीजिये तथा जनमत के निर्माण में इसके महत्व का परीक्षण कीजिये ।  
(कानपुर १९७०)
- ११ क्या लोकतन्त्रीय शासन के लिये राजनीतिक दल अनिवार्य हैं ? एक समुचित दलीय व्यवस्था के क्या क्या लक्षण होने चाहिये ?  
(आगरा १९६५ ६८)
- १२ आधुनिक राज्य में राजनीतिक दलों का क्या स्थान है ? निम्न में से कौन सी व्यवस्था विकासशील देशों में जनतन्त्र के प्रभावकारी संचालन के लिये उपयुक्त है—(क) एक दलीय राज्य (ख) द्विदलीय राज्य (ग) बहुदलीय राज्य ।  
(राजस्थान १९७१) ६
- १३ राजनीतिक दल से आप क्या समझते हैं । इसकी विशेषताएँ समझाइयें । लोकतांत्रिक राज्य में दल किन कार्यों का सम्पादन करते हैं ? (राज० १९७१)
- १४ अल्पसंख्यकों की प्रतिनिधित्व देने की विभिन्न प्रणालियों का वर्णन कीजिए ।  
(राजस्थान १९७२)
- १५ राजनीतिक दल एवं दवाव समूह की परिभाषा बताइये दोनों का अंतर स्पष्ट कीजिए तथा राजनीतिक दल के कार्य स्पष्ट कीजिए ।  
(राजस्थान १९७४, ७५, ७७)
- १६ भानुपातिक प्रतिनिधित्व व्यवस्था का परीक्षण कीजिए तथा इसके गुण दोष बताइये ।  
(राजस्थान १९७६)
- १७ निम्नलिखित पर टिप्पणियाँ लिखें—  
(अ) जनमत (ब) वयस्क मताधिकार
- १८ “भानुपातिक प्रतिनिधित्व अल्पसंख्यकों की प्रतिनिधित्व की समस्या का अच्छा समाधान है ।” आप इस मत से कहाँ तक सहमत हैं और क्यों ?  
(राजस्थान १९८२)



